

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LES PERMIS DE BÂTIR



THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée

PAR

M. Georges MAS

*Thèse dispensée de la soutenance en vertu des dispositions prises par
M. le Ministre de l'Éducation Nationale en faveur des étudiants
mobilisés.*

M. ROLLAND, *Président.*



PARIS
LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais - Palais Royal

1939

LES PERMIS DE BÂTIR

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



AVANT-PROPOS

INTERET DE CETTE ETUDE

1. — PRATIQUE
2. — THÉORIQUE
3. — PLAN

Une étude sur la législation des diverses autorisations qu'un particulier est tenu de demander avant de bâtir, toute spéciale et limitée qu'elle soit, présente cependant un intérêt à la fois pratique et théorique.

1. — Intérêt pratique d'abord : les textes qui règlent la question sont nombreux, touffus et souvent obscurs. A moins d'être juriste ou homme de l'art, un simple particulier ne les connaît pas tous. Nul n'est censé ignorer la Loi, certes, mais en la matière la loi et ses... succédanés ne sont pas chose simple. Essayer de grouper ces textes épars, d'en permettre la vue d'ensemble peut ne pas être inutile. La contravention, en pareille occurrence, est un risque courant.

2. — D'autre part, l'intérêt théorique qu'offre ce travail n'est peut-être pas négligeable. Ce problème particulier de la vie courante et administrative s'apparente en effet à des problèmes beaucoup plus vastes et les découvre : la conservation de la voirie par exemple, la protection de la salubrité publique, la défense de l'esthétique urbaine... La définition même du « permis de bâtir » permet de préciser le rôle de la police administrative et son histoire est un reflet du développement de ces droits « régaliens » que l'Administration se voit attribuer chaque jour aux dépens de ceux dont était nantie la propriété privée.

3. — C'est pourquoi, après avoir cherché dans une première partie, une définition du permis de bâtir, ce qu'il faut y comprendre et ce qu'il faut en exclure,

après avoir examiné si l'alignement, première forme histo-

rique de l'autorisation de bâtir, peut être qualifié de permis *stricto sensu*,

après avoir conclu que, juridiquement, il est la manifestation d'une activité différente de l'Administration, mais que, pratiquement, il contient en germe la technique des permis proprement dits,

après l'avoir, pour ce motif, sommairement étudié, nous aborderons avec plus de détails, l'examen des permis,

celui de l'article 11 de la Loi du 15 février 1902,

celui de l'article 10 des Lois des 14 mars 1919-19 juillet 1924,

ceux dont l'application est limitée à des villes déterminées, Paris par exemple, ou à des hypothèses spéciales : établissements dangereux et insalubres, constructions sur des terrains grevés de servitudes contractuelles, etc.

Enfin, considérant cette législation dans son histoire, depuis l'alignement de l'édit de 1607 jusqu'aux décrets-lois de 1935, nous verrons en quelle mesure elle est l'image de l'évolution administrative en face du recul de plus en plus marqué des droits jusque-là reconnus aux intérêts privés.

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

1. — Autorisations que doit obtenir un constructeur

L'intérêt collectif impose chaque jour de nouvelles servitudes aux droits des individus. Progressivement, l'Administration augmente ses prérogatives et pénètre sur des terrains jusque-là « réservés ». Son infiltration dans la propriété privée, jadis inviolable et sacrée est un exemple typique. A l'appui de cette considération générale, le droit de construire, longtemps abandonné à la libre initiative des particuliers sous la seule réserve du respect du domaine public, est actuellement soumis par la Loi française à une réglementation très complexe.

« Nul ne peut construire sur son terrain » répond le Ministre de l'Intérieur à une question de Monsieur Pomaret (1), « sans avoir obtenu, suivant le cas, les autorisations, permis et permissions qu'exigent :

« 1° L'édit de décembre 1607 pour toute construction en bordure de la voie publique.

« 2° L'article 11 de la Loi du 15 février 1902, modifié par l'article 2 du décret-loi du 30 octobre 1935, relatif au règlement sanitaire départemental pour toutes constructions d'habitations, quelle que soit leur situation par rapport à la voie publique, dans les agglomérations de plus de 5.000 habitants, dans les communes, stations ou localités tenues d'avoir un plan d'aménagement (L. 14 mars 1919-19 juillet 1924, art. 1).

« 3° L'article 10 de la Loi des 14 mars 1919-19 juillet 1924, dans toutes les communes ayant un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension déclaré d'utilité publique ou dans un groupement régional dont le projet d'aménagement est déclaré d'utilité publique (décret-loi du 25 juillet 1935 sur les projets régionaux d'urbanisme, art. 15).

(1) *J.O.*, 22 août 1937.

« 4° L'article 12 de la Loi des 14 mars 1919-19 juillet 1924
« pour toutes constructions à édifier dans un groupe d'habita-
« tions ou dans un lotissement.

« 5° L'article 4 du décret-loi du 26 mars 1852, pour toute
« construction de maisons à Paris et dans les villes auxquelles
« ce décret a été rendu applicable.

« 6° La Loi du 19 décembre 1917, modifiée par celle du 20
« avril 1932, pour les établissements dangereux, insalubres ou
« incommodes.

« 7° L'article 3 du décret-loi du 25 juillet 1935 relatif à l'a-
« ménagement de la région parisienne.

« 8° L'article 10 du décret-loi du 25 juillet 1935, relatif à la
« création de projets régionaux d'urbanisme, pour les cons-
« tructions à édifier dans les communes comprises dans un
« groupement régional d'urbanisme.

« 9° L'article 15 du même décret-loi, pour les constructions
« à édifier dans les limites d'un projet d'aménagement régio-
« nal déclaré d'utilité publique.

.....
« Enfin l'Etat, un département, une commune ou même un
« particulier peuvent, en aliénant des terrains, imposer aux
« acquéreurs par des clauses contractuelles l'obligation de ne
« construire qu'après avoir soumis à leur vendeur les projets
« de construction, de manière que ce vendeur puisse vérifier
« si certaines prescriptions de l'acte de vente ou du cahier des
« charges y annexé, telles que celles relatives à des servitudes
« *non aedificandi*, *non altius tollendi* ou à des sujétions archi-
« tectoniques ou esthétiques, sont observées. »

Le droit de bâtir n'est plus libre. Le législateur considère qu'édifier une construction, destinée ou non à l'habitation, définitive ou provisoire, n'intéresse pas seulement le propriétaire, pas seulement ses voisins immédiats, mais la Communauté toute entière. Au-dessus des droits individuels, il place les droits collectifs : le respect du domaine public, le respect de la santé publique (toute demeure étant susceptible de devenir un foyer d'infection générale, il est indispensable de donner de larges pouvoirs à l'Administration pour prévenir ce risque), le respect de l'esthétique urbaine (toute Cité a sa beauté et un particulier n'a pas le droit de détruire l'harmonie de son plan).

Selon leur régime juridique, ces droits de la Société sur les immeubles se classent en deux catégories (2).

(2) G. Jèze : Régime Juridique des charges qui pèsent sur les riverains des voies publiques. *Revue de Droit Public*, 1912, p. 727.

A) Les charges publiques qui naissent de la loi et procèdent de la généralité qui constitue son essence. Elles affectent les propriétés en vertu d'une règle générale, impersonnelle, et ne peuvent, dès lors, être créées ou modifiées que par une Loi. Au terme de la Loi du 15 février 1902 par exemple, tout immeuble doit être salubre.

B) Les servitudes proprement dites, imposées à des immeubles spécialement désignés et qui ne frappent que ceux-ci. Elles procèdent d'un acte individuel, contrat le plus souvent. Citons l'obligation pour le propriétaire riverain d'une rue déterminée, de se conformer à un type donné de construction (rue de Rivoli) (3).

2. — Première définition du permis de bâtir

Comment, dans l'une ou l'autre de ces occurrences, règles et prescriptions seront-elles assurées ? C'est ici que se place une définition provisoire du permis de bâtir.

Pour assurer leur respect, l'Administration dispose de deux moyens :

a) Le droit de corriger les travaux exécutés par les propriétaires s'ils enfreignent les prescriptions légales.

b) Le droit de contrôler l'observation des règlements sur les plans établis par le constructeur et de faire modifier les projets, lorsqu'elle constate une violation de la Loi.

Il n'est pas besoin de commentaires : les systèmes préventifs sont toujours meilleurs que les curatifs. Mieux vaut prévenir que guérir, dit l'adage. Mieux vaut rectifier un plan, qu'abattre et reconstruire. Puisqu'il y a des règles et qu'il faut les observer, le permis de bâtir, forme la plus pratique du système préventif, n'a pas à être défendu. On peut donc en donner une première définition :

Le permis de bâtir sera l'autorisation préalable accordée à un propriétaire désireux de construire, c'est-à-dire d'entreprendre l'édification ou la réfection d'une construction sur un ter-

(3) Il n'est donc pas très correct de parler de servitudes d'alignement, de salubrité, d'esthétique. Ce ne sont pas des servitudes de droit administratif, puisqu'il s'agit de charges publiques légales. Ce ne sont pas non plus des servitudes au sens du droit civil, car en plus d'obligations passives elles peuvent en imposer de fait. Cependant nous emploierons le mot tel qu'il est couramment utilisé et nous appellerons servitude légale d'intérêt public, tout sacrifice de l'intérêt particulier devant l'intérêt commun.

rain privé, la conformité de ses projets aux prescriptions établies par les Lois et par les règlements ayant été constatée.

De cette définition se dégagent trois idées, qui seront développées au cours de cette étude.

a) L'autorisation est préalable à l'exécution du travail.

b) Les plans doivent être conformes aux règlements.

c) C'est l'Administration qui constate cette conformité.

Pour l'instant, il suffit de préciser le sens de quelques termes : « *Construire* » doit être entendu dans un sens large, comprendre notamment les travaux confortatifs mais exclure cependant ce qui n'est ni construction, ni réfection (les fouilles par exemple). En spécifiant d'autre part que le permis *est préalable à la construction*, on élimine de la définition les autorisations à *posteriori*, telles que le permis d'habiter institué par un décret-loi de 1935. Enfin, en précisant qu'il s'agit *de constructions édifiées sur les terrains privés*, on exclut les formalités, naturellement toutes particulières qui sont nécessaires lorsqu'on bâtit sur un terrain public, administratif, militaire par exemple.

3. — Classification des autorisations de bâtir

Cette mise au point achevée, il convient d'étudier la nature des textes dont le permis est chargé d'assurer le respect. Ils peuvent être groupés, selon le but qu'ils visent, en trois catégories.

a) Ceux qui défendent le domaine public, la voirie en l'espèce, en donnant à l'Administration la faculté d'en fixer elle-même les limites : c'est « l'alignement ».

b) Ceux qui défendent l'ordre public, en donnant le pouvoir à l'Administration de protéger les droits qui appartiennent à tous : la salubrité, la beauté.

c) Ceux qui défendent les intérêts exceptionnels d'une ville déterminée, Paris par exemple, d'un terrain soigneusement désigné : servitudes contractuelles.

Les autorisations qu'il faut demander dans chacune de ces hypothèses sont-elles des « permis » à proprement parler, c'est ce qu'il importe de rechercher.

De prime abord, il apparaît clairement que la réponse est différente selon que l'on s'attache à la forme ou au contenu. Pas de discussion si l'on appelle « permis de bâtir » toute au-

torisation sollicitée avant de construire. Cette opinion est du reste soutenue par nombre d'auteurs, et non des moindres, tels MM. Berthélemy, Monsarrat, et les textes eux-mêmes (4) englobent parfois ces différentes permissions sous les mêmes termes. Il faut également reconnaître, qu'en pratique, les constructeurs ne songent pas à chicaner sur les mots, et les Administrations groupent sur les mêmes imprimés plusieurs autorisations. Voici deux exemples de formules, l'une constatant la construction à l'alignement, l'autre le respect des règles de la salubrité publiques :

N°

Service de la Voirie : Mairie de la Ville de Clermont-Ferrand.

Constructions sur

l'alignement

Le Maire de la Ville de Clermont-Ferrand

Vu la pétition présentée le..... par.....
à l'effet d'obtenir l'autorisation de.....

Vu les plans et coupes de la construction projetée jointes à la pétition ci-dessus.

Vu le rapport de Monsieur l'Ingénieur de la ville en date du.....

Vu le rapport de Monsieur le Directeur du Bureau d'Hygiène en date du.....

Vu le plan d'alignement de la ville régulièrement approuvé le 30 novembre 1926 ;

Vu le règlement de petite voirie, en date du 25 novembre 1853, modifié par l'arrêté municipal du 20 juin 1861 ;

Vu le règlement de police du 20 janvier 1860 relatif à la liberté et à la sûreté de la circulation ;

Vu le décret du 3 décembre 1883 qui déclare applicables à la ville de Clermont-Ferrand les dispositions du décret du 26 mars 1852, relatif aux rues de Paris ;

Vu l'arrêté municipal du 29 mars 1887 concernant les fosses, cabinets d'aisance et le service de la vidange ;

Vu la Loi d'avril 1884 sur l'organisation municipale ;

Vu le décret du 13 août 1902 sur les hauteurs et les saillies des bâtiments de Paris ;

Vu la délibération du Conseil Municipal de la ville de Clermont-Ferrand en date du 22 novembre 1902 et l'arrêté municipal du 3 décembre 1902 rendant applicables à Clermont-Ferrand, les dispositions du décret susvisé ;

Vu les arrêtés municipaux des 4-20 juin 1901 et 25 juin et 16 juillet 1902, rappelant les prescriptions relatives au blanchissage de façades d'immeubles ;

Vu le règlement sanitaire en application de la Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique le dit règlement en date du 3 novembre 1905 ;

(4) Voir *infra* l'édit de décembre 1607, p. 17.

Vu la délibération du Conseil Municipal de la ville de Clermont-Ferrand en date du 29 juin 1920 et le tarif des droits de voirie annexe approuvée par Monsieur le Préfet du Puy-de-Dôme le 3 août 1920.

Considérant que l'..... dont il s'agit.....
situé sur l'alignement approuvé et que son état de
solidité est

Arrêté :

ARTICLE PREMIER

Le pétitionnaire est autorisé sur sa demande

DÉPARTEMENT

DU

Mairie de la Ville de Clermont-Ferrand.

PUY-DE-DOME

N°

PROTECTION

DE LA

SANTÉ PUBLIQUE

Permis de construire

Vu la pétition présentée le
par M

à l'effet d'obtenir l'autorisation de construire.....

Vu les plans joints à la dite pétition ;

Vu la Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale ;

*Vu la Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la Santé
Publique ;*

Vu le règlement sanitaire de la ville de Clermont-Ferrand en
date du 23 novembre 1904 approuvé par le Conseil Municipal le
7 novembre 1905 ;

Vu l'arrêté municipal du 29 mars 1887 concernant les fosses,
cabinets d'aisances et le service de la vidange ;

Vu le décret du 13 août 1902 sur les hauteurs et les saillies des
bâtiments à Paris ;

Vu la délibération du Conseil Municipal de Clermont-Ferrand
en date du 26 novembre 1902 et l'arrêté municipal du 3 décembre
1902 rendant applicables à Clermont-Ferrand, les dispositions du
décret sus-visé ;

*Vu le plan d'extension et d'aménagement de la ville
approuvé le 30 novembre 1926.*

Vu le rapport de Monsieur l'Ingénieur de la ville en date
du

Vu le rapport de Monsieur le Directeur du Bureau d'Hygiène
en date du

Considérant que l'immeuble projeté doit être *situé en retrait de
l'alignement.*

Arrêté :

ARTICLE PREMIER

Le pétitionnaire est autorisé à construire en se conformant aux
plans approuvés.

Les textes sur lesquels s'appuie l'arrêté visent aussi bien l'alignement que la défense de l'hygiène ou de l'urbanisme.

Et cependant il semble que les distinctions faites par d'autres juristes, MM. Rolland (5), Vedel (6), répondent en dehors de l'utilité et de l'intérêt qu'elles présentent, à une vérité juridique et administrative dont le bien fondé est également soutenable. Ils classent les autorisations en deux catégories : celles de l'édit de 1607 et des règlements qui s'y rattachent, celles des Lois de 1902 et 1924 ; c'est-à-dire celles qui permettent à l'Administration de défendre la voie publique, et celles qui lui permettent de protéger l'ordre public.

L'Administration possède des parcelles du territoire : le domaine public. Elle doit en prendre soin, empêcher notamment un empiètement éventuel de la part des particuliers. Elle dispose à ces fins de prérogatives exceptionnelles : seule elle est compétente pour reconnaître et fixer les limites de son domaine et pour imposer leur respect aux riverains. Mais la délivrance de l'arrêté d'alignement ne peut être considérée comme une permission à proprement parler. Par des moyens, sans doute différents de ceux dont usent les particuliers, l'Administration ne fait que défendre des biens qui lui appartiennent. Elle n'intervient pas de façon active : elle n'autorise pas la construction ; elle constate simplement que rien ne s'oppose à la construction. L'article 161 du Code des Impôts Directs (7) constitue une preuve à l'appui de cette théorie. Pour bénéficier d'une exonération temporaire en matière d'impôt foncier, le propriétaire astreint à demander un permis de bâtir, peut être dispensé de fournir une déclaration, mais l'alignement, parce qu'il n'est pas une autorisation, est à lui seul insuffisant (8).

Par contre, en délivrant un permis qui constate l'observation des règlements dans les projets qui lui sont soumis, l'Administration exerce une fonction toute différente : elle défend les intérêts de la collectivité qu'elle représente. C'est en tant que propriétaire qu'elle délivre l'alignement, c'est en tant que gardienne de l'ordre public qu'elle autorise la construction de bâtiments salubres ou conformes à l'harmonie générale de la Cité.

(5) *Précis de droit administratif*, Dalloz.

(6) Les permis de bâtir. *Revue de Droit Public*, 1937, p. 27 et s.

(7) « Dans tous les cas où une demande d'autorisation de bâtir est exigée « préalablement à la construction d'un immeuble, cette demande lorsqu'elle « a été régulièrement produite, tient lieu de la déclaration spéciale prévue « ci-dessus » (Article 9 de la Loi du 8 août 1890).

(8) C. E. 24 février 1909, Charrons, Rec. p. 198.

— 5 décembre 1916, Dame Thuiller, Rec. p. 870.

Cette distinction apparaît de façon nette pour les immeubles riverains de voies privées. Leur construction n'intéresse pas l'Administration propriétaire, mais, du fait que l'ordre public est toujours susceptible d'être troublé (9), elle appelle l'attention de l'Administration protectrice des intérêts généraux. L'alignement est inutile (10), les permis des lois de 1902 et de 1924 sont nécessaires.

4. — La police administrative et l'ordre public

A) LA POLICE ADMINISTRATIVE

a) Il importe donc de s'arrêter quelques instants sur les termes : police administrative et ordre public.

L'un est l'organe, l'autre le but. Le rôle de la police est d'assurer, de maintenir et de rétablir l'ordre, de faire régner l'état de paix et de respecter la liberté. En usant de règlements généraux et de notifications individuelles, elle prévient la violation des règles ; en usant de la force, elle en réprime les manquements. Dans cette manifestation, elle exerce un rôle identique à celui de la police judiciaire avec laquelle, du reste, elle possède, non seulement communauté d'attributions, mais aussi communauté d'agents. Il suffit de mentionner à cet égard la possibilité pour les agents administratifs de devenir auxiliaires du Procureur de la République, et les droits de fonctionnaires judiciaires que leur attribue l'article 10 du Code d'Instruction Criminelle.

b) Suivant les textes dont dépendent ses attributions, la police administrative est municipale ou générale.

Municipale, elle s'appuie sur l'article 97 de la Loi du 5 avril 1884, et se trouve chargée de veiller au maintien de la tranquillité, de la sécurité, de la salubrité dans le cadre de la commune. Générale, elle puise ses pouvoirs dans des textes dont le but est précis mais dont le champ d'application est large, ceux relatifs à la défense de la santé publique, par exemple.

Municipale, ses agents sont, au premier degré le Maire, et à titre exceptionnel, le Préfet ; au second degré, le Préfet, compétent pour suspendre et annuler les arrêtés du Maire.

(9) Civ. Heimerdinger, D.H. 1938, p. 366.

(10) Tribunal correctionnel Seine, 9 novembre 1936, Varet, D.H. 37, p. 29.

L'autorité préfectorale n'intervient au premier degré que dans deux hypothèses : lorsque la direction du personnel lui appartient et lorsque le préfet se trouve tenu de réglementer à défaut ou sur refus par le maire de prendre les mesures nécessaires. A Paris, cette fonction appartient au Préfet de Police.

La direction de la police générale est assurée pour le pays tout entier par le Président de la République et le Ministre de l'Intérieur (Direction de la Sûreté Nationale), pour la province, par les préfets, sous-préfets et maires.

c) La compétence des autorités s'exerce suivant deux procédés différents :

1° Par règlement général, édicté par le Maire lorsqu'il s'agit de la police municipale, par le Ministre et par le Préfet en matière de police générale, exceptionnellement par le Président de la République.

2° Par notifications individuelles, appuyées sur des textes généraux, formulées par écrit lorsqu'elles émanent d'autorités supérieures, et verbalement lorsqu'elles sont adressées par des agents subordonnés.

B) L'ORDRE PUBLIC

Qu'est-ce que l'ordre public ? C'est une notion assez vague, élastique, imprécise ; seuls, quelques textes apportent un commencement de définition. Le plus important est l'article 97 de la Loi du 5 avril 1884, qui demande à la police municipale d'assurer la tranquillité, la sécurité, la salubrité publiques (11). Pour M. Laferrière (12), l'ordre public au sens de la police, c'est l'ordre, comme état de fait opposé au désordre, l'état de paix, opposé à l'état de trouble. Pour la police, mérite d'être interdit tout ce qui provoque le désordre, mérite d'être protégé tout ce qui n'en provoque point. « Le désordre est le symptôme qui guide la police » (Hauriou). Dès lors, toute mesure prise même en l'absence de texte, mais destinée à défendre la tranquillité, la sécurité, la salubrité entre dans les attributions de la police.

Cependant, conséquence de son imprécision, la notion d'ordre public est susceptible d'être élargie. C'est ainsi que la Loi de 1924 ajoute un nouveau droit public à la liste de l'article 97 : la beauté de la cité, l'urbanisme. Il est évident que ce nou-

(11) Rolland : *Précis de Droit administratif*, Dalloz.

(12) Le droit de propriété et le pouvoir de police. Thèse Paris, 1908.

vel élément est encore plus vague que les autres, que le désordre produit par sa violation n'est pas comparable aux troubles qui suivent le non-respect des règles précédentes. Mais il n'est pas moins certain que l'esthétique d'une ville est un bien qui appartient à la collectivité et que la police a la charge de le défendre.

Pour exercer ses pouvoirs, l'Administration dispose d'un terrain tout indiqué : la rue. Elle est propriétaire du sol qui la compose ; elle est en mesure de contrôler l'activité qui s'y déroule. La rue est également le point de contact du domaine public et des domaines privés. L'ordre public a donc été, d'abord et avant tout, celui de la rue. Mais, peu à peu, l'Administration, à la suite d'une évolution qui lui a permis de desserrer les limites étroites dans lesquelles elle était contenue, s'est attribuée le droit de contrôler tout ce qui est perceptible de la rue. L'urbanisme devenait dès lors un élément indiscutable et fondamental de l'ordre public. La beauté d'une ville, n'est-elle pas en effet celle de ses voies, considérées une à une et dans leur ensemble ?

5. — Définition du permis de bâtir

Si donc le pouvoir de police de l'Administration procède du seul devoir d'empêcher le désordre dans la rue, il est manifeste que la délivrance d'un arrêté d'alignement n'entre pas dans cette branche de son activité. En définitive, il faut réserver la dénomination de « permis de bâtir » aux autorisations constatant que la réalisation de projets de construction, soumis à l'Administration, ne risque de troubler aucun des éléments de l'ordre public. Dès lors, reprenant notre première définition, nous dirons que le permis de bâtir est *l'autorisation préalable accordée à un propriétaire, ou à son représentant, désireux de construire, c'est-à-dire d'entreprendre l'édification ou la réfection d'une construction sur un terrain privé et qui constate la conformité des projets aux prescriptions établies par les Lois et par les règlements qui défendent l'ordre public.*

Cette définition fait apparaître une différence, rigoureusement exacte en théorie, entre l'alignement et le permis « stricto sensu ». Dans la pratique, les limites sont beaucoup moins nettes. Lorsque les textes qui ont peu à peu précisé le contenu de l'ordre public n'existaient pas, les autorités administratives usaient avec plus ou moins de facilité de l'arrêté d'alignement

pour assurer le respect de règles nécessaires à la vie d'une société. Aujourd'hui encore, bien que son but essentiel soit la défense de l'intégrité du sol public, il est utilisé accessoirement à la protection de la salubrité et surtout de l'urbanisme. Bien souvent, du reste, les lois renvoient de façon formelle aux dispositions qui règlent sa procédure, et lorsqu'un texte se rapportant à un permis n'est pas suffisamment explicite, c'est encore aux règles de l'alignement que se réfère la Jurisprudence. Il est donc indispensable d'étudier, au moins sommairement, l'acte administratif de l'alignement.

L'ALIGNEMENT ET L'AUTORISATION DE BATIR (1)

« L'alignement est la limite légale de la voie publique » (2).
La fixation de cette limite s'exécute en deux phases distinctes :

1° L'établissement d'un plan général ;

2° La délivrance d'un arrêté individuel, extrait du plan général.

Le plan est l'acte général impersonnel, qui organise un régime juridique spécial. L'arrêté individuel est l'acte-condition qui applique la règle légale à un cas particulier, à un immeuble déterminé.

La délivrance de tous les permis s'inspire de cette procédure en deux phases.

La loi pose une règle, une obligation générale : respect du domaine ou de l'ordre public.

L'Administration organise les obligations particulières qui s'appuient sur le principe et en assurent la réalisation pratique : arrêté d'alignement, permis de bâtir.

La règle générale est plus ou moins sévère : les plans généraux peuvent produire des effets plus ou moins importants, et bien des situations sont possibles entre le simple projet qui, lorsqu'il s'agit d'un plan d'alignement, n'entraîne aucune obligation ni pour l'Administration, ni pour les propriétaires, et les plans élaborés selon la Loi de 1919-1924 qui comportent des sujétions rigoureuses et presque sans contre-partie à l'encontre des propriétés privées.

I

Le plan général d'alignement

En matière d'alignement, le plan est le moyen légal dont dispose l'Administration pour fixer elle-même les limites et

(1) Cf. Ed. Guille : L'alignement des voies publiques et privées.

(2) Monsarrat : Voies urbaines n° 358.

le niveau de son domaine (3). Elle peut ainsi, sans complications exagérées, coordonner les tracés de la voirie, conserver ce qui existe et préparer les améliorations d'ensemble nécessaires. Ces résultats dont bénéficient les riverains sont la compensation des charges imposées.

En principe, chaque commune est tenue de dresser un plan (art. 136, 14° de la Loi du 5 avril 1884), mais des circulaires du Ministre de l'Intérieur en date du 5 mai 1852 et 15 mai 1884, laissent supposer que cette formalité n'est imposable que dans les villes et les agglomérations de 2.000 habitants au moins.

L'établissement des plans est effectué par des autorités différentes selon la nature de la voie intéressée. Le soin en incombe tantôt au Président de la République, pour les routes nationales, tantôt au Conseil Général pour les chemins départementaux, tantôt à la Commission Départementale pour les chemins vicinaux ordinaires et ruraux.

Pour la voirie urbaine, les frais d'établissement des plans sont considérés comme dépenses obligatoires à la charge des communes. La décision appartient au Conseil Municipal, mais doit être approuvée par l'autorité supérieure. La procédure généralement adoptée est la suivante :

Le principe du plan est d'abord décidé. Un homme de l'art le dresse. Il est soumis à l'examen du Conseil Municipal, puis transmis au Préfet qui ordonne une enquête. En cas de contestation, le Conseil en délibère à nouveau. Le Préfet soumet alors le dossier au Conseil Départemental des bâtiments civils et au Conseil départemental d'hygiène. L'incident réglé, il approuve délibérations et plans sans pouvoir les modifier. Dès lors le plan produit ses effets. Mais il ne devient opposable aux particuliers qu'après publication. Les servitudes dont sont grevés leurs immeubles varient alors avec la situation des terrains par rapport à la voie publique : aucune obligation pour les riverains de voies dont l'ouverture est simplement prévue, charge considérable au contraire, lorsque le plan envisage l'élargissement d'une voie existante. Les terrains nus, du fait de l'approbation, sont intégrés *ipso facto* à la voie publique et soumis à toutes les servitudes de voirie ; les terrains clos de murs ne peuvent faire l'objet de travaux confortatifs, les terrains bâtis subissent également de lourdes charges.

Aux termes du décret du 14 décembre 1926, ratifié par la Loi du 19 juillet 1927, les plans concernant Paris sont approuvés par le Préfet de la Seine. En cas d'avis défavorable du Com-

(3) Cass. 11 juillet 1933, Treton, D.H. 1933, p. 507.

missaire chargé de l'enquête, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire.

Les plans sont naturellement susceptibles d'être modifiés. L'Administration est seule juge de l'opportunité de cette mesure dont l'utilité doit cependant être constatée (4). Bien que, de ce fait, le propriétaire risque de subir un préjudice, il n'a droit à aucune indemnité. Mais, avant l'accomplissement intégral des formalités nécessaires à l'application du nouveau plan, l'ancien demeure seul en vigueur. Des difficultés ne surgissent que dans l'hypothèse où le second plan élargit la chaussée alors que les propriétaires ont déjà construit aux limites primitivement fixées. Si les travaux ne sont qu'à peine commencés, le constructeur est tenu de les interrompre (5) et, s'il les poursuit, il ne lui est dû d'indemnité que pour la partie achevée avant la notification des modifications (6). S'ils sont déjà considérables, il peut ne pas observer la nouvelle teneur du plan. S'ils sont achevés, selon un avis du Ministre de l'Intérieur, l'Administration n'a d'autre ressource que d'acquiescer à l'amiable, d'exproprier ou de modifier le plan (7).

Reste enfin à examiner la situation d'une commune dans laquelle aucun plan n'a été dressé. Les propriétaires sont néanmoins astreints à demander l'alignement ; mais l'Administration n'a que le droit d'exiger le respect des limites existantes de la chaussée ; elle ne peut imposer un tracé modifié. Cependant la validité d'un accord amiable destiné à réaliser le redressement ou l'élargissement d'une voie n'est pas contestable. Il doit malgré tout être approuvé par le Conseil Municipal et le Préfet, après enquête.

II

L'arrêté d'alignement individuel

Le plan approuvé, les particuliers sont tenus d'obtenir, d'une part, l'alignement individuel extrait du plan général (8) qui atteste que la construction ou les réparations qu'ils entreprennent n'empiètent pas sur le domaine public, d'autre part, lors-

(4) Avis du Conseil d'Etat du 22 janvier 1874, Rond-Point des Champs-Élysées ; du 9 avril 1884, rue de la Pompe.

(5) C. E. 15 juillet 1841, de Turin, Rec. p. 350.

(6) C. E. 8 mars 1811, Pigay, Rec. p. 146.

(7) C. E. 16 décembre 1864, Mottu-Revillaut, Rec. p. 1009.

(8) C. E. 7 juillet 1905, Finet, Rec. u. 613. — C. E. 18 décembre 1931, Cotti, Rec. p. 113. — C. E. 21 décembre 1932, Cie des Salins du Midi, Rec. p. 118.

qu'ils ont l'intention d'élever une construction nouvelle, l'autorisation de bâtir.

1) LES TEXTES

Cette obligation résulte de l'article 4 d'un édit de décembre 1607, ainsi conçu (9) : « Deffendons à nostre dict Grand-voyer
« ou ses commis de permettre qu'il soit fait aucunes saillies,
« avances et pans de bois aux bâtiments neufs et mesme à ceux
« où il y en a à présent de contraindre les réédifier, ny faire
« ouvrages qui les puissent conforter, conserver et soutenir, ny
« faire aucun encorbellement en avance pour porter aucun
« mur, pan de bois ou autres choses en saillie, et portes à faux
« sur lesdites rues, ains faire le tout continu à plomb depuis
« le rez-de-chaussée tout contremont et pourvoir à ce que les
« rues s'embellissent et élargissent au mieux que faire se pourra
« et en baillant par lui les alignements, redressera les murs
« où il n'y aura ply ou coude, et de tout sera tenu de donner
« par écrit son procèz-verbal de luy signé ou de son greffier,
« portant l'alignement desdits édifices de deux toises en deux
« toises, à ce qu'il y soit contrevenu ; pour lesquels alligne-
« ments nous lui avons donné soixante sols parisis pour maison
« payables par les particuliers qui feront faire les dites édifi-
« cations sur la dite voyrie, encore qu'il y eut plusieurs alli-
« gnements en celle n'estant compté que pour un seul. »

Ce texte est toujours en vigueur (10). Tant ses prescriptions que ses termes ont été repris dans nombre d'édits ou lois postérieurs. Citons l'arrêt du Conseil du 27 février 1685, celui du 28 février 1765, la déclaration du 10 avril 1783 visant les rues de Paris et la Loi du 16 septembre 1807 qui l'étend à toutes les villes, l'art. 29 de la Loi du 19-22 juillet 1791, ainsi libellé :
« Fait Sa Majesté défense à tous propriétaires ou autres de
« construire, de reconstruire ou réparer aucuns édifices, poser
« échoppes ou choses saillantes le long des dites routes, sans
« en avoir obtenu les alignements ou permissions desdits tré-
« soriers de France commissaires de Sa Majesté, à peine de
« démolition desdits ouvrages, confiscation des matériaux et
« de 300 livres d'amende ; et contre les maçons, charpentiers
« et ouvriers de pareille amende et même de plus grande peine
« en cas de récidive. »

Les articles 50 et 54 de la Loi du 16 septembre 1807 traitent

(9) Voir Monsarrat, Code de l'urbanisme.

(10) Cass. 5 février 1944, Corneille, S. 1844.1.115.

également du même sujet. L'article 50 prévoit pour le propriétaire contraint de reculer sa construction à la suite de l'approbation d'un plan d'alignement, une indemnité ne représentant que la valeur du terrain délaissé ; l'art. 51 oblige l'Administration à acquérir un immeuble dont une partie est touchée par l'alignement, lorsque le propriétaire l'exige ; l'art. 52 confie aux maires le soin de délivrer les alignements dans les villes lors de l'ouverture d'une rue nouvelle ou de l'élargissement d'une rue ancienne ; l'art. 53 précise qu'un propriétaire peut acquérir à un prix fixé par experts la parcelle de terrain laissée disponible par l'alignement devant sa propriété ; enfin l'article 54 mentionne que dans les calculs, compensation sera faite entre les préjudices subis et la plus value réalisée par l'opération.

Citons enfin le Décret du 27 juillet 1808, l'ordonnance royale du 29 février 1816, l'article 136 de la Loi du 5 avril 1884.

L'abondance des textes s'explique par l'importance de l'institution. Elle répond en effet à des besoins indiscutables : la voie publique doit être protégée contre les empiètements des riverains. De bonnes voies de communication sont nécessaires à un pays. Point n'est besoin d'insister sur le rôle qu'elles jouent dans sa civilisation, sa prospérité, sa défense, son économie, sa salubrité.

C'est pourquoi, « nul ne peut construire ou reconstruire un « bâtiment, un mur ou une clôture quelconque, provisoire ou « définitive, dans une commune, ville, bourg ou village, le long « d'une rue ou place, d'un boulevard, d'une ruelle ou d'une « impasse dépendant soit de la voirie urbaine ou vicinale, soit « de la grande voirie, sans en avoir demandé la permission à « l'autorité compétente et obtenu d'elle un alignement indivi- « duel » (11).

C'est cette opération que nous allons étudier avec quelques détails, dans son régime juridique, son champ d'application, ses effets, sa procédure, son contentieux.

2) CHAMP D'APPLICATION

Deux questions se posent : pour quels immeubles et pour quels travaux faut-il demander une autorisation ? (12).

A) *Immeubles.* — Une demande d'alignement est nécessaire pour toute construction, quelle que soit son importance, qui

(11) Delanney : De l'alignement.

(12) Cf. Monsarrat, Voies urbaines, n° 421 et s.

joint une voie publique, soit chaussée, soit même voie ferrée (13), dans toute localité, ville, bourg ou village (14), qu'il existe ou non un plan général d'alignement (15).

Le texte de l'édit de 1607 indique du reste que, toute personne qui désire construire ou réparer un bâtiment, mur ou clôture *quelconque*, doit en demander l'autorisation. La Jurisprudence en la matière est nombreuse : l'alignement doit être obtenu pour la construction d'un puits (16), d'un bâtiment militaire, sous réserve de laisser la connaissance des contraventions aux tribunaux militaires (17), pour l'élévation d'une clôture provisoire (18), d'une palissade (19), bref, pour tout bâtiment qu'elle qu'en soit la nature et l'affectation.

Cependant les termes mêmes de l'édit de 1607 énoncent certaines limites : la servitude ne s'impose pas dans des hypothèses qu'ils n'ont pas prévues, celle, par exemple, d'un immeuble faisant voûte sur la voie publique (20).

Dans le cas particulier d'un terrain se trouvant en arrière de l'alignement légal, deux jurisprudences sont nées : celle du Conseil d'Etat (21), qui n'impose pas la formalité, et celle de la Cour de Cassation, toujours favorable aux intérêts de l'Administration, qui ne supprime la nécessité d'une demande que pour les terrains situés loin de la chaussée.

B) *Travaux*. — L'alignement est obligatoire pour tous les travaux de construction et pour tous les travaux confortatifs. Il semble même qu'aux termes de l'édit de 1607, il soit exigible pour tous les travaux de quelque nature qu'ils soient. Cependant la Jurisprudence n'interprète strictement les textes qu'en matière de construction ou de reconstruction, mais en exige alors l'application rigoureuse, même pour des travaux de peu d'importance, même en cas d'urgence (22), même si la destruction de l'immeuble provient d'un cas fortuit (23).

C) Pour les réparations, le Conseil d'Etat semble admettre parfois la nécessité d'une demande dans tous les cas (24), mais,

(13) Bulletin du Ministère des Travaux Publics du 27 mai 1914, p. 661.

(14) C. E. 31 juillet 1817, Aumenier, Rec. p. 260.

(15) Cass. 30 décembre 1922, Dlle Wiart, S. 1924.1.33.

(16) C. E. 14 juin 1851, Cne de Tournon, D. P. 1852.3.3.

(17) Crim. 30 avril 1863, Gras, Servat, D. P. 1863.1.440.

(18) C. E. 24 janvier 1845, Berry, Rec. p. 39.

(19) C. E. 15 mars 1844, Larrouy, Rec. p. 157.

(20) Crim. 18 février 1905, Aubin, D. P. 1906.1.532.

(21) C. E. 10 janvier 1880. Smal et Larible, D. P. 1881.3.11. — 24 février 1900, Rosambo, Rec. p. 169.

(22) Arrêt Dlle Wiart précité.

(23) Cass. 10 mars 1922, Boddaert, D. P. 1923.1.191.

(24) C. E. 21 nov. 1884, Bourget, D. P. 1886.3.45.

en général, la Cour et le Conseil lui-même estiment que l'accomplissement des formalités doit s'expliquer, soit par l'importance du travail envisagé, soit par l'intérêt public présenté. Un badigeonnage, par exemple (25), s'il ne dissimule pas un recrépissage, peut être effectué sans autorisation. La Cour a jugé également (26) que les prescriptions de l'édit de 1607 ne s'appliquent pas aux toitures et couvertures, à moins que l'immeuble ne soit sujet à reculement, hypothèse qui conférerait aux travaux le caractère confortatif. Il est à noter, dès à présent, que seules les autorités administratives ont qualité pour apprécier le caractère confortatif ou non des travaux (22).

Ajoutons enfin que l'alignement seul doit être demandé. L'autorisation de construire n'est évidemment pas exigible.

3) EFFETS

Selon qu'il s'agit de constater simplement les limites de la voie et de prévenir l'anticipation du sol, ou, au contraire, de réaliser l'élargissement ou la régularisation de la chaussée, les effets de l'alignement sont bien différents. Dans la première hypothèse, l'immeuble est simplement frappé d'une servitude *non ædificandi* ; dans la seconde, il subit une servitude active, soit d'avancement, soit de reculement (27).

Il n'est du reste pas inutile de rappeler que c'est du plan général que sont nées les servitudes. L'autorisation accordée ou refusée ne fait que constater « l'incorporation virtuelle » du terrain par l'Administration. S'il n'existe pas de plan, la délivrance d'un alignement ne peut modifier les limites d'une voie, et s'il en existe un, l'arrêté individuel ne peut transformer la consistance de la chaussée telle qu'il l'établit (28).

Lorsqu'un plan général change le tracé d'une rue, deux cas se présentent : la voie est retrécie ou elle est élargie.

La première solution désaffecte une partie de la chaussée, détache une parcelle du domaine public. Celle-ci devient alors sans valeur, sauf pour le riverain. Aussi la loi le fait-elle bénéficier d'un traitement de faveur. Elle lui donne un droit de

(25) C. E. 19 juillet 1851, Chambert, D. P. 1851.3.69.

(26) Cass. 15 février 1862, Dessolies, D. P. 1862.5.436.

(27) Pour les constructions à édifier le long des voies ferrées, l'alignement doit être demandé, mais il n'existe ni servitude de reculement, ni d'avancement ; pour celles à élever en bordure des cours d'eau, l'alignement n'est pas nécessaire, sauf dans des cas particuliers, celui de la Seine, par exemple.

(28) C. E. 4 juillet 1884, Peytavie, Rec. p. 547.

préemption sur le terrain devenu privé (29), c'est-à-dire la faculté de se faire attribuer la parcelle, par préférence. Mais, sauf mise en demeure, il reste toujours libre de ne pas exercer ce droit. Aux termes d'un avis du Ministre de l'Intérieur (Circulaire du 26 mars 1838), « tout ce qui est prescrit, c'est de donner la préférence aux propriétaires riverains si la commune vend ». L'aliénation devient obligatoire lorsque le propriétaire l'exige ; s'il refuse d'y procéder, l'Administration peut acquérir l'immeuble en entier à l'amiable ou par expropriation. Elle peut également contraindre le riverain à avancer, c'est-à-dire à élever une clôture, mais non à construire (30).

Ces règles sont celles qu'imposent les relations de voisinage : lorsqu'une partie a droit à des avantages, l'autre ne peut les lui refuser.

La deuxième hypothèse est beaucoup plus fréquente. Une chaussée est plus souvent élargie que retrécie. Qu'en résulte-t-il pour l'Administration et pour les riverains ?

Si les terrains sont nus et sans clôtures, ils sont immédiatement incorporés au domaine public et le propriétaire n'a droit qu'à une indemnité. S'ils sont bâtis, ils sont soumis à la servitude de reculement : aucun travail confortatif ne peut plus être exécuté, et lorsque les constructions menaceront ruine, elles devront être démolies sur l'ordre du maire. La collectivité s'approprie la partie qui fait saillie, et n'accorde au riverain qu'une indemnité calculée sur la valeur du terrain nu, sans tenir compte ni des frais de démolition, ni de ceux de reconstruction, ni de la valeur de la construction démolie, ni de la dépréciation subie par la portion non atteinte.

Cette règle est si sévère que le Conseil d'Etat, toujours soucieux de sauvegarder les droits de la propriété privée, a cherché à en atténuer la rigueur. Dans un avis du 3 novembre 1885, son Assemblée Générale a exposé son point de vue : « Si en droit, les dispositions de l'Edit de 1607 et de la Loi de 1807 sont toujours en vigueur, il convient de les appliquer avec une grande réserve et de concilier autant que possible les intérêts du service de la voirie avec le respect du droit de propriété affirmé dans les lois plus récentes de 1810, 1833 et 1841 ; dès lors, il y a lieu de décider dans chaque espèce suivant quel tempérament et dans quelle mesure il convient d'appliquer les dispositions rigoureuses de la législation sur l'alignement. »

(29) C. E. 6 août 1887, Ep. Dolivot, Rec. p. 651.

(30) C. E. 24 décembre 1886, C^{ie} des terrains de la gare de St-Ouen, Rec. p. 914.

Il n'admet pas que l'Administration utilise la procédure de l'alignement pour acquérir à bon compte des terrains destinés à l'installation de voies nouvelles. Pour ces vastes opérations d'édilité, une seule mesure possible : l'expropriation. L'alignement n'est destiné qu'à conserver la voirie, non à transformer la cité. En l'utilisant à d'autres fins que les siennes, l'Administration se rendrait coupable d'un « détournement de procédure » (31).

Aussi, dans chaque cas d'espèce, veille-t-il à ce que l'application de la règle ne porte pas une trop grande atteinte aux droits des propriétaires (32) : il exonère de la servitude les immeubles si profondément atteints que leur aménagement intérieur s'en trouve bouleversé ; ceux qui font saillie sur une rue que le plan a sensiblement élargi, ou sensiblement déplacé ; ceux déjà atteints par un plan antérieur, ceux classés monuments historiques.

La Jurisprudence du Conseil d'Etat est plus favorable aux intérêts des particuliers qu'à ceux de l'Administration. La Cour de Cassation, au contraire, applique rigoureusement les prescriptions de l'édit de 1607 (33). Aussi le législateur confiera-t-il tous les litiges pouvant naître de l'application de la loi de 1919-1924 aux seuls tribunaux judiciaires. En effet, quelle que soit la proportion dans laquelle l'immeuble se trouve frappé de la servitude de reculement, ils n'exigent jamais la procédure de l'expropriation (34). Quelle que soit la cause, même de force majeure (35), ayant rendu nécessaires les réparations, ils interdisent tous les travaux confortatifs : l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation est seule juge du caractère confortatif des travaux ; sa décision ne peut être contestée.

Rappelons enfin qu'un constructeur a le droit de bâtir en arrière de l'alignement, mais que l'Administration est fondée à lui demander de dresser une clôture (36), sous réserve de ne pas lui imposer de mode de construction particulier ni l'emploi de matériaux déterminés,

que l'alignement ne doit pas être détourné de son but et utilisé à des fins différentes de celles légalement prévues. Sa délivrance ne doit être affectée d'aucune condition telles qu'une

(31) Cf. Marcel Baudely, *Le détournement de pouvoir dans l'intérêt financier ou patrimonial de l'Administration*, p. 106.

(32) C. E. 21 mai 1930, Mainfroy, Rec. p. 54.

C. E. 30 mars 1928, Dlle Le Bot, D. P. 1930.3.43, S. 1929.3.135.

(33) Crim. 18 février 1905, Aubin, précité.

(34) Crim. 6 nov. 1903, Watrelot, D. P. 1906.1.454.

(35) Crim. 10 mars 1922, Boddaert, D. P. 1923.1.191.

(36) C. E. 6 décembre 1844, Taque, S. 1845.2.188. — Cass. 19 août 1836.

reconnaissance de droits litigieux (37), l'engagement d'exécuter certains travaux (38), l'observation de servitudes esthétiques (39). Un refus basé sur des motifs étrangers à la voirie, l'étude d'un projet notamment, est également inadmissible (40).

4) PROCÉDURE

La demande d'alignement est faite par écrit et sur papier timbré (article 12 de la Loi du 13 brumaire an VII). Elle est nécessairement préalable à la construction ; (une permission *a posteriori* ne supprimerait pas la contravention) (41). Elle peut être présentée soit par le propriétaire, seul responsable, soit par l'usufruitier, le locataire du sol ou leurs représentants, architectes ou entrepreneurs. Elle indique les travaux projetés et donne quelques précisions sur la rue et l'immeuble.

La Loi n'impose pas de formes d'instruction spéciales (42). Mais il est d'usage que le Maire, soit qu'il décide, soit qu'il donne simplement son avis, soumette les plans à l'examen de l'architecte ou de l'ingénieur chargé de la surveillance des voies publiques, surtout lorsqu'il s'agit d'apprécier l'état d'un immeuble soumis à la servitude de reculement, et le caractère confortatif ou non des travaux pour lesquels l'autorisation est sollicitée.

La réponse est donnée par écrit (43). Elle est indispensable, même si toutes les démarches ont été faites, même si l'alignement a été tracé par un agent du service vicinal délégué par le sous-préfet (44). Le silence de l'Administration ne vaut pas autorisation.

Bien que la Loi ne l'impose pas, c'est par arrêté individuel qu'est délivrée l'autorisation de bâtir. Il n'est pas nécessaire de la notifier à l'intéressé. Elle est valable pendant un an, à compter de la date de délivrance. Si aucun travail n'est entrepris, elle devra être renouvelée.

Quant à la compétence des autorités chargées d'effectuer la délivrance, elle dépend de la nature de la voie. Rappelons

(37) Petit, S. 1837.1.406. — C. E. 29 octobre 1914, Desruelles et Coisne, Rec. p. 1021.

(38) C. E. 3 nov. 1932, Botta, Rec. p. 900. — C. E. 22 juin 1933, Bouffard, Rec. p. 843.

(39) C. E. 9 janvier 1914, Legendre, Rec. p. 12.

(40) C. E. 7 avril 1859, Deslondre, S. 1860.2.63.

(41) C. E. 3 août 1900, Ville de Paris, S. 1802.3.41, note Hauriou.

C. E. 18 janvier 1884, Loidonne, Rec. p. 57.

(42) Cf. observations du Ministre de l'Intérieur, D. P. 1886.3.45, note 5.

(43) Crim. 6 juillet 1837, Giraud, S. 1837.1.687.

(44) Crim. 14 février 1874 Manière, D. P. 1874.1.280.

que les voies urbaines font partie de la petite voirie. sauf deux exceptions : les rues qui sont le prolongement des grandes routes et les rues de Paris qui relèvent de la grande voirie (Décret du 26 mars 1852).

C'est le maire qui délivre l'arrêté en matière de chemins vicinaux ordinaires, de chemins ruraux et de voirie urbaine ; c'est le Préfet ou son délégué (Loi du 31 mars 1923) après avis du maire (art. 98 de la Loi du 5 avril 1884) pour les routes nationales, les chemins départementaux, et pour les rues élargies qui sont les prolongements, à travers les villes, des voies précédentes. C'est aussi le préfet qui est compétent lorsqu'il s'agit de quais, ports de mer, cours d'eau navigables et flottables (Loi du 20 floréal an X ; décrets du 16 décembre 1911 et 10 avril 1912 ; art. 98 de la Loi du 5 avril 1884). C'est également au Préfet qu'il appartient de décider en personne, en cas de désaccord entre son délégué et le maire consulté.

Lorsqu'il existe un plan régulièrement approuvé, le sous-préfet est compétent après avis du maire : (Art. 52 de la Loi du 6 septembre 1850).

A Paris, ce sont les bureaux de la Préfecture de la Seine qui délivrent les alignements.

Parfois, il peut être nécessaire d'obtenir plusieurs autorisations émanant d'autorités différentes : c'est l'hypothèse où la maison est située à l'angle de deux voies appartenant à des voiries distinctes.

Le maire, lorsqu'il est compétent, et c'est le cas général, décide seul, sans observer de formalités légales particulières (45), sans avoir à prendre l'avis du Conseil Municipal (46). Mais il peut déléguer ses attributions au service vicinal (47), aux architectes, à un conseiller municipal. Un cas particulier appelle quelques commentaires, celui où le maire demande l'alignement pour lui-même (48). Dans cette hypothèse, c'est un adjoint qui le délivre et non le délégué spécial prévu par l'article 83 de la Loi de 1884 ; il s'agit en effet d'un acte de police de voirie municipale et non d'un acte impliquant opposition d'intérêts comme un contrat ou un procès.

Notons qu'il existe des règles différentes pour les places de guerre (49). C'est le génie militaire qui donne l'autorisation.

Signalons quelques détails de procédure :

(45) C. E. 23 janvier 1885, D^e V^o Bidaut, Rec. p. 69. D. P. 1886.3.45.

(46) Crim. 6 avril 1857, Decize, Rép. Pratique Dalloz, Voirie n^o 2.074.

(47) Crim. 14 février 1874, Manière, précité.

(48) C. E. 28 février 1813, C^{ie} des Couvains, Rec. p. 292. S. 1818.3.36.

(49) C. E. 25 juillet 1845, Astre, D. P. 1845.1.345.

Une clause de style est généralement insérée dans les arrêtés, réservant les droits des tiers à réclamer la réparation de préjudices qu'ils pourraient subir (50).

Les agents de l'Administration ont le droit de vérifier la marche des travaux et l'observation de l'alignement. Un arrêté municipal peut même rendre cette formalité obligatoire (51).

Par contre, un propriétaire a le droit d'exiger le recolement, c'est-à-dire la constatation de la conformité des fondations à l'alignement.

5) RECOURS

Bâtir est l'exercice d'un droit : un propriétaire ne peut en être abusivement privé et la délivrance de l'autorisation semble obligatoire par l'Administration. Mais celle-ci se trouve vis-à-vis du propriétaire dans une situation d'autorité pure et simple ; elle n'est obligée à rien à son égard ; elle n'est obligée que vis-à-vis d'elle-même, en vertu d'une sorte de « moralité administrative » (52). Contester ses décisions, c'est jouer le rôle du ministère public, car c'est veiller à l'observation des règles d'une bonne administration. Le refus d'alignement, soit explicite, soit implicite (art. 3 de la Loi du 17 juillet 1900) peut donc entraîner l'ouverture de recours.

Si l'exécution du travail n'est pas encore entreprise, il est possible de prier le fonctionnaire de revenir sur sa décision ou de la modifier. Lorsque l'utilité de la mesure prise est contestable, une demande d'annulation ou de modification peut être portée devant le supérieur hiérarchique.

Enfin, lorsqu'un préjudice direct est susceptible d'être prouvé, le recours contentieux est ouvert.

Le recours hiérarchique consiste à déférer l'arrêté au supérieur hiérarchique de l'autorité qui l'a délivré, et à lui seul (53). La décision du maire sera attaquée devant le préfet (54), celle du préfet devant le Ministre de l'Intérieur (art. 5 du Décret du 25 mars 1852). Le § 2 de l'article 95 de la Loi de 1884 ne donne qu'au seul préfet le droit d'annuler ou de suspendre l'exécution des arrêtés municipaux de police ; le sous-préfet n'a donc aucun droit de contrôle en cette matière et, partant, ne peut annuler un arrêté d'alignement.

(50) C. E. 5 novembre 1850, D^e Conil, Rec. p. 793.

(51) Cass. 5 octobre 1834, Fourreaux, S. 1835.1.227.

(52) Hauriou, C. E. 3 août 1900. V. Paris, S. 1902-3.41.

(53) C. E. 13 avril 1881, Bansais, Rec. p. 430.

(54) Art. 92, § 3, 95 et 98 de la Loi du 5 avril 1884.

Le préfet, par contre, dispose de pouvoirs étendus. Il peut annuler. Il peut accorder l'autorisation refusée à tort, ou, lorsque le propriétaire a exactement désigné les travaux à entreprendre, la faire accorder par délégué spécial après mise en demeure préalable (55), mais il ne peut évidemment substituer une autorisation irrégulière à une décision régulière (56). Quant au Ministre, il doit statuer dans le délai de quatre mois.

Ces réclamations n'ont aucun effet suspensif (57).

Il est donc possible de demander au supérieur d'un fonctionnaire fautif, sans obligation, ni de formes, ni de délais (58) de retirer, modifier, annuler, remplacer une autorisation. Cette procédure ne présente cependant d'intérêt que dans l'hypothèse où les travaux n'ont pas encore reçu de commencement d'exécution.

S'il en est autrement, il y a préjudice évident, et le constructeur a, dès lors, le droit d'intenter un recours contentieux, pour excès de pouvoirs, pour détournement de pouvoirs, pour violation de la Loi ou d'un règlement d'administration publique, suivant le cas.

On trouve dans la Jurisprudence, une longue liste de situations dans lesquelles la possibilité d'une action a été admise :

Un propriétaire, par exemple, après avoir demandé l'alignement pour une construction à élever le long d'une rue créée ou modifiée par le plan, constate que l'Administration ne met pas ses projets à exécution ou qu'elle les transforme. Le Conseil d'Etat après avoir estimé que le propriétaire agissait à ses risques et périls a par la suite admis la recevabilité d'un recours (59) ;

Un maire refuse l'autorisation d'effectuer des travaux confortatifs alors que l'immeuble est exonéré de la servitude de reculement (60) ou inversement, les autorise alors qu'une servitude les rend impossibles (61) ;

Un maire refuse la délivrance de l'alignement pour un motif étranger à la voirie : pour sauvegarder les intérêts de la ville

(55) C. E. 2 février 1894, V. Rouen, Rec. p. 86. Art. 85 de la Loi de 1884.

(56) C. E. 26 décembre 1902, Le Vigan, Rec. p. 783.

(57) Cass. 26 juillet 1827, Moulères, S. 1827.1.502.

(58) A signaler toutefois, qu'il y a intérêt à présenter la réclamation dans le délai de deux mois. Cette condition est indispensable pour pouvoir déférer au Conseil d'Etat, au moyen du recours pour excès de pouvoir, la décision du supérieur, dans le cas où elle serait défavorable (Laferrrière, Juridiction Administrative, t. II, p. 491).

(59) C. E. 4 juillet 1884, Harlingue, Rec. p. 377. D. P. 1886.3.11.

(60) C. E. 23 juin 1911, de Monlivault et Beffara, Rec. p. 717.

(61) C. E. 11 juin 1920, Charpentier, Rec. p. 431.

(62), pour empêcher une construction en retrait de l'alignement (63) ;

Il interdit de construire avec certains matériaux (64), à une certaine hauteur (65) en prétextant que le terrain est réservé (66) ;

Il insère dans l'arrêté une clause obligeant le constructeur à renoncer à des indemnités éventuelles (67).

En revanche, sont inattaquables les refus de permis pour constructions à édifier dans un rayon de quatre cents mètres autour d'un cimetière (art. 1 du Décret du 7 mars 1808), dans une zone de servitudes défensives autour des places de guerre, postes militaires (art. 7 à 12 du décret du 10 août 1853) et poudrières (Loi du 22 juin 1854). La délivrance d'un arrêté de cessibilité (68) constitue également un motif suffisant pour un refus.

Le recours peut être intenté par les propriétaires intéressés, par le maire dont la décision a été annulée par le préfet, par les voisins de la propriété et notamment par ceux séparés de la voie publique par le terrain destiné à recevoir les constructions (69), par tout tiers qui prétend que l'arrêté porte atteinte aux intérêts de la voirie (70).

Le Tribunal compétent est le Conseil d'Etat. Seul il a qualité pour annuler les décisions d'un maire, ou pour le contraindre à délivrer un alignement (71).

Le recours observe, à quelques détails près, la procédure usuelle (72). Formé sans ministère d'avocat, il est enregistré en debet. Les droits ne sont dus que s'il est rejeté, ou s'il n'y a pas lieu de statuer (à la condition que cette situation ne résulte pas du retrait de la décision par l'autorité qui l'a prise) (art. 4 de la Loi du 17 avril 1906). Il n'est recevable que contre des décisions formelles et expresses, même constituées par une simple lettre signée du maire, ou contre le refus implicite résultant d'un silence de quatre mois. La décision attaquée est jointe au recours qui doit être déposé au secrétariat de la section du

(62) C. E. 1^{er} mars 1895, Sauton, Rec. p. 202.

(63) C. E. 6 déc. 1884, Taque, précité.

(64) C. E. 24 février 1900, Rosambo, précité.

(65) C. E. 7 avril 1859, Delondre, précité.

(66) C. E. 24 décembre 1886, C^{ie} de Terrains de la Gare de St-Ouen, précité.

(67) C. E. 31 déc. 1869, Marseille, Rec. p. 1041.

(68) C. E. 4 juillet 1884, Harlingue, précité.

(69) C. E. 13 vril 1881, Bansais, Conclusions de Le Vavasseur de Précourt, précité.

(70) C. E. 12 nov. 1909, Chevallier, Rec. p. 859. Conclusions Teissier.

(71) C. E. 30 juillet 1880, Gallian, Rec. p. 689.

(72) Monsarrat, Voies urbaines, n° 537, note 3.

Contentieux dans le délai de deux mois à partir de la notification.

Une question mérite quelques commentaires : celle des indemnités qu'un propriétaire est en droit d'exiger lorsque la responsabilité de l'Administration est engagée :

Un premier point est à noter : l'annulation d'un refus n'équivaut pas à délivrance. Le constructeur peut obtenir des dommages-intérêts, mais ne dispose d'aucun moyen juridique pour contraindre l'Administration à lui délivrer l'alignement (73).

La demande d'indemnité est susceptible d'être formulée par quiconque s'estime lésé par le refus de délivrance ou l'autorisation ; c'est généralement le propriétaire de l'immeuble dont l'alignement est refusé, délivré avec retard, erroné.

Mais le refus, le retard, l'erreur sont fréquemment imputables au particulier lui-même : il a adressé sa demande à un fonctionnaire incompétent (74) ; il a modifié ses plans après leur dépôt ; le caractère exceptionnel des projets exige des études anormales. La responsabilité de la commune se trouve dégagée. Par contre, dans les hypothèses où la faute lui incombe entièrement (le maire a voulu sauvegarder ses intérêts financiers (75), permettre la réalisation ultérieure d'une opération de voirie encore à l'étude (76), surseoir sous prétexte qu'il existe des contestations sur la propriété de l'immeuble) (77), le constructeur subit un préjudice dont il lui est dû réparation. L'Administration a manqué à son devoir. Le constructeur a été privé d'une jouissance à laquelle il avait droit. L'article 1382 joue : « tout fait quelconque qui cause un dommage à autrui oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ».

L'Administration est responsable ; mais, lorsque la faute « se détache de l'exercice de la fonction », l'agent, c'est-à-dire le maire, peut également être poursuivi.

La Juridiction compétente, à défaut d'arrangement amiable, est selon le cas, l'autorité judiciaire ou l'autorité administrative. Le litige est porté devant la première pour les fautes personnelles des maires ou des préfets (78) ; dans toutes les autres hypothèses (79), la demande est adressée au Conseil de Préfecture au premier degré. Avant le décret du 5 mai 1934, cette

(73) C. E. 3 août 1900, Paris, S. 1902.341.

(74) C. E. 6 juin 1830, André, Rec. p. 289.

(75) C. E. 1^{er} mars 1895, Sauton, précité.

(76) C. E. 3 août 1900, Sanoner, Rec. p. 536.

(77) C. E. 22 mars 1912, de Mailly, Rec. p. 413.

(78) Conflits 8 juin 1907, Hévin, Rec. p. 536. — Cass. 14 mars 1870, Fraichard, D. P. 1870.1.251.

(79) Confl. 29 février 1908, Fentry, Rec. p. 208.

juridiction n'était compétente que lorsque la décision incriminée était rattachable à l'exécution d'un travail public, ce qui était le cas général. Le Conseil d'Etat restait juge de droit commun (80).

Le contrôle des opérations relève de la Juridiction administrative (81). Les Tribunaux judiciaires ne peuvent ni les critiquer, ni les infirmer (82) ; s'ils sont saisis d'un litige, ils doivent surseoir. Leur intervention ne pourrait être provoquée que dans l'hypothèse où serait soulevée une exception préjudicielle, où, par exemple, un particulier affirmerait que la prétendue voie publique lui appartient. Toutefois, avant de renvoyer l'affaire, le premier juge a le droit d'estimer la valeur de l'exception. Si le renvoi est prononcé, la partie qui l'invoque se voit fixer un délai pour saisir l'autorité compétente et le premier tribunal doit surseoir jusqu'à l'expiration du délai.

Lorsque l'alignement cause des dommages à un tiers, celui-ci peut en exiger la réparation. Le cas le plus fréquent est celui où l'alignement supprime des droits de vue ou d'accès qu'il possédait sur la voie publique (83). Il est en droit d'obtenir une indemnité de la commune, mais celle-ci peut appeler en garantie le bénéficiaire de l'alignement, s'il s'est engagé, par convention par exemple, à supporter la charge de l'indemnité (84).

Le Tribunal compétent est le Conseil de Préfecture au premier degré et le Conseil d'Etat en appel, mais c'est au Tribunal Judiciaire qu'il appartient de statuer sur les demandes en garantie formées par la commune contre le propriétaire.

6) SANCTIONS

Le riverain d'une voie publique qui, de bonne foi ou non, ne respecte pas les règles de l'alignement, soit parce qu'il ne suit pas le tracé du plan, soit, simplement parce qu'il exécute ses travaux sans en demander l'autorisation, se met en contravention (85). La loi attache une grande importance à cette situation et estime que la contravention dont il s'agit ne peut être effacée ni par une autorisation *a posteriori* ni même par

(80) C. E. 28 juin 1912, Maurat, Rec. p. 743. D. P. 1913.3.32.

(81) Civ. 11 juillet 1933, Treton, D. H. 1933, p. 507. S. 1933.1.308.

(82) Conf. 21 mars 1850, Morel Wasse, Rec. p. 274.

(83) Cass. 16 mai 1877, Delaby, D. P. 1877.1.431.

(84) Monsarrat, Voies urbaines, n° 528.

(85) C. E. 23 juin 1830, Coulot, Rec. p. 351.

l'annulation postérieure par le Conseil d'Etat du refus d'autorisation qui a pu être opposé, ni par la preuve de la bonne foi.

Deux sanctions sont prévues :

« Telle amende que de raison »
et « la démolition de la besogne mal plantée ».

L'amende, due dans tous les cas où le riverain s'est affranchi de la demande d'autorisation, est celle prévue à l'art. 471, § 15 du Code Pénal. Elle peut, en cas de récidive, se transformer en emprisonnement de trois jours.

Les contraventions se constatent (86) par témoignage, par aveu mais surtout par procès-verbaux. Dressés par les autorités compétentes (maires, commissaires de police, gardes-champêtres, gendarmes, etc...), ils sont transmis aux fonctionnaires faisant fonction de ministère public auprès des tribunaux de simple police. Ils font foi jusqu'à preuve du contraire et au vu de leurs affirmations. Le tribunal peut ordonner la discontinuation des travaux. Le tribunal de simple police est seul compétent en la matière (87), mais s'il se pose une question préjudicielle d'ordre administratif, il doit surseoir jusqu'à la décision des autorités administratives (88), et s'il s'agit d'une question de propriété, jusqu'à la sentence des tribunaux civils.

Les responsables susceptibles d'être condamnés sont, en dehors de l'auteur de l'infraction, les personnes tenues de surveiller ses actes : le propriétaire, si la contravention émane d'un locataire, l'architecte, l'entrepreneur et même certaines personnes civilement responsables.

L'action publique se prescrit après une année révolue (art. 640 du Code d'Instruction Criminelle). La contravention étant instantanée et permanente, le point de départ est le jour de la fin des travaux, c'est-à-dire le moment où l'acte produit ses effets.

Une action administrative destinée à provoquer la réparation du préjudice causé à la voie publique ou à la commune, la suppression des ouvrages irrégulièrement construits, « la disparition des conséquences matérielles de l'infraction » est également recevable, soit devant les Tribunaux civils, soit devant la juridiction répressive s'il y a action pénale. Toute personne lésée et notamment le maire au nom de la commune, a qualité pour l'intenter. Elle est imprescriptible.

(86) Monsarrat, Voies urbaines, n° 904 et s.

(87) L'art. 3 du décret du 2 décembre 1926 en a dessaisi le Conseil de Préfecture.

(88) Art. 1 du D. du 28 décembre 1926.

Sur la question de la démolition, les Jurisprudences de la Cour, compétente pour la petite voirie, et du Conseil, compétent pour la grande voirie sont divergentes. La Cour de Cassation (89), dans la crainte d'empiéter sur les attributions de l'Administration et de ne point appliquer les textes à la lettre, estime que la démolition doit être ordonnée d'office par le Tribunal de simple police, qu'il s'agisse de construction, de travaux confortatifs ou non. Construire sans permission est illégal : les travaux irrégulièrement construits doivent être détruits, « attendu » que l'obligation de détruire ce qui a été construit au mépris « des règlements de police municipale est une conséquence « nécessaire de l'obligation de se conformer à ces règlements ; « que le devoir des tribunaux de simple police n'est pas moins « de faire cesser les contraventions que d'en punir les auteurs ; « qu'un jugement qui prononce une amende à raison d'un fait « dont il laisse subsister les traces présente la contradiction de « maintenir la contravention qu'il réprime ». Dans un arrêt récent (90), la Cour a toutefois quelque peu atténué sa jurisprudence. La démolition n'est obligatoire de droit que dans l'hypothèse où il y a un plan régulièrement publié et approuvé. S'il n'existe aucun plan ou si le plan est irrégulier, l'absence d'autorisation n'entraîne la démolition que si l'empiètement sur la voie telle qu'elle existe peut être démontré.

Le Conseil d'Etat, au contraire, juge que la démolition ne doit être exigée que s'il y a dommage, si les réparations entreprises sans permission sont de nature à retarder le jour où serait réalisé l'élargissement de la voie publique, c'est-à-dire s'il s'agit de travaux confortatifs : l'alignement est une obligation de faire, employée comme mesure préventive et non une obligation de ne pas faire dont la violation entraîne réparation nécessaire. Poussant jusqu'à l'extrême ce raisonnement, il admet même que ces travaux sont licites lorsque la servitude atteint l'immeuble dans une proportion contraire à l'esprit du législateur, en le rendant inutilisable. Il refuse la démolition si « l'opération projetée constitue un véritable redressement qui « ne peut être effectué qu'après acquisition amiable ou par « voie d'expropriation du terrain nécessaire à la dite opération ». ».

En résumé, la Cour ordonne indistinctement la destruction de tous les travaux non autorisés, tandis que le Conseil se borne à enjoindre la suppression des travaux non autorisables (91).

(89) Crim. 2 août 1907, V. de Tours, D. P. 1910.1.435, note Delanney.

(90) Civ. 24 juin 1935, Préfet de l'Oise, D. H. 1935, p. 459.

(91) Laferrière, *Traité de Juridiction administrative*, t. 2, p. 667.

Rappelons du reste que lorsque la contravention entraîne la démolition, mais que la responsabilité initiale de la faute ou de l'erreur incombe à l'Administration, le propriétaire a droit à une indemnité (92):

L'action administrative est-elle soumise à la prescription annale que l'article 640 du Code d'Instruction Criminelle prévoit pour les contraventions de voirie ? Avant 1926, il faut distinguer deux cas : les travaux non autorisés sont ou ne sont pas à l'alignement. S'ils sont autorisables, la prescription joue sans inconvénient. S'ils sont en saillie sur l'alignement, la règle de l'imprescriptibilité du domaine public l'emporte : le propriétaire peut être condamné à les démolir, quelle que soit l'époque à laquelle ils ont été effectués (93). L'art. 3 du décret du 28 décembre 1926 supprime la difficulté. Il abolit la prescription en matière de voirie, non seulement s'il y a dommage et usurpation du domaine public, mais encore en cas de simple inobservation des règlements.

Les sanctions civiles sont également possibles. L'Administration peut user des actions possessoires ou pétitoires, conformément aux règles du droit civil, en cas d'empiètement sur le domaine public.

(92) C. E. 14 juillet 1884, Harlingue, précité.

(93) Crim. 18 décembre 1936, Muller, D. P. 1937.1.31.

CHAPITRE II

L'ARTICLE 11 DE LA LOI DU 15 FÉVRIER 1902.

LA PROTECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE

1. — L'article 11

Dans la Loi du 15 février 1902, destinée à protéger la santé publique (et devant à ce titre être comprise dans le livre III du Code l'Hygiène, prévu par un décret-loi du 30 octobre 1935), figure un article, l'article 11, qui, à la suite de modifications apportées par un décret-loi, également daté du 30 octobre 1935, est ainsi conçu :

« Dans les agglomérations de « 5.000 » (1) habitants et au-dessus, aucune habitation ne peut être construite sans un « permis du Maire « *sur avis motivé du médecin inspecteur d'hygiène* » (2) constatant que dans le projet qui lui a été « soumis les conditions de salubrité prescrites par le règlement « sanitaire prévu à l'article 1^{er} « *de la présente loi* » (2) sont « observées.

« A défaut par le maire de statuer dans le délai de 20 « jours à partir du dépôt à la mairie de la demande de construire dont il sera délivré récépissé, le propriétaire pourra se « considérer comme autorisé à commencer les travaux.

« L'autorisation de construire peut être donnée par le préfet en cas de refus du maire.

« Si l'autorisation n'a pas été demandée ou si les prescriptions du règlement sanitaire n'ont pas été observées, il est « dressé procès-verbal. En cas d'inexécution de ces prescriptions, il est procédé conformément aux dispositions de l'article suivant :

« *Les immeubles destinés à l'habitation ne pourront être*

(1) 20.000 dans le texte de 1902.

(2) Texte ajouté par le décret-loi du 30 octobre 1935.

« occupés, leur construction achevée, qu'après la délivrance du
« permis d'habiter accordé par le maire sur le rapport du ser-
« vice sanitaire constatant que les prescriptions du règlement
« sanitaire ont été observées (2).

« Ce permis doit être délivré dans un délai de 21 jours à
« partir du dépôt à la mairie du procès-verbal attestant que
« les travaux sont terminés. A défaut par le maire de statuer
« dans ce délai, le permis est réputé accordé. S'il est constaté
« que la construction n'est pas conforme aux plans et docu-
« ments sur la vue desquels a été délivré le permis de cons-
« truire et qu'elle ne répond plus aux prescriptions du règle-
« ment sanitaire, l'interdiction d'habiter sera prononcée d'of-
« fice et le titulaire du permis de construire sera passible des
« sanctions prévues par l'article 27 de la présente Loi, sans
« préjudice de l'application des dispositions de l'article 12 de
« la même Loi. »

Ce texte est inséré dans le chapitre II de la Loi, relatif aux mesures de salubrité applicables aux immeubles. Il prévoit l'institution d'un permis dont nous allons étudier la nature, les effets, la procédure, le contentieux. Mais, au préalable, nous allons résumer les discussions qui accueillirent son entrée dans nos dispositions législatives, et donner un aperçu des textes qui l'ont précédé ou qui l'ont complété.

2. — Sa légitimité

L'intérêt du permis sanitaire est de nos jours indiscuté et indiscutable. Mais, à l'origine, il fut l'objet de nombreuses controverses (3), les unes portant sur le principe de la protection de la santé publique par l'Etat (4), les autres visant l'institution du permis lui-même. Tous les auteurs qui commentaient alors la Loi, éprouvaient le besoin de réfuter ces objections. Ce travail ne présenterait aujourd'hui qu'un intérêt relatif. Nul ne dénie plus à l'Etat le droit de protéger l'intérêt général et la santé publique, « d'empêcher l'homicide par mépris de l'hygiène » (5). Chacun sait que l'insalubrité des logements est l'ad-

(3) Cf. la discussion de l'article 11 au Sénat et notamment les interventions de M. de Carné, *J. O. Sénat* du 5 février 1897, pages 94 et suivantes.

(4) Cf. le *Journal des Economistes* du 15 mai 1902. Compte rendu de la Réunion de la Société d'Economie politique, « De l'intervention de l'Etat en matière d'hygiène », p. 250.

(5) Strauss, « La Santé Publique et l'Etat. *Revue politique et parlementaire*, 1902.

juvant le plus actif de la propagation de la tuberculose ; nul ne songe à contester que la salubrité de la propriété est une charge naturelle de cette propriété, et que seul l'Etat est assez puissant pour contraindre les individus ignorants, insoucians ou malveillants au respect des règles les plus élémentaires d'hygiène.

Pour atteindre ce but, il est incontestable que le permis est le moyen le plus efficace et le plus pratique, en tant qu'application de l'adage « Mieux vaut prévenir que guérir ». « Je crois « encore plus à l'hygiène préventive qu'à la médication. La « médication, c'est un peu comme les secours après le désastre, « on peut l'atténuer, il vaudrait mieux le prévenir » (6). Et bien que certains aient pu voir en lui une atteinte à la liberté individuelle et au droit de propriété, il faut surtout le considérer comme une garantie pour le constructeur.

3. — Son histoire

1° S'il fut critiqué aussi violemment et aussi injustement, c'est qu'il apparût pour beaucoup, comme un procédé tout nouveau. Il n'en était rien (7). Quant à la forme, il avait un précédent dans l'autorisation de bâtir imposée par l'édit de 1607. Quant au fond, il avait un ancêtre dans le permis prévu par l'article 4 du décret du 25 mars 1852 (8), donnant mission à l'Administration de Paris et de quelques villes, de vérifier la conformité des plans de leurs travaux aux exigences de l'hygiène.

Plusieurs textes avaient également édicté des prescriptions d'ordre public, applicables à Paris. Le décret du 27 juillet 1859 fixait à 2 m. 60 la hauteur minima des étages dans les maisons d'habitation ; le décret du 18 juin 1872 déterminait le nombre d'étages et les dimensions des cours et des courettes ; celui du 23 juillet 1884, se substituant aux deux précédents, prenait des dispositions plus sévères. Mais leur portée était limitée et le rôle donné à l'Administration assez mal défini.

2° D'autre part, le permis de bâtir existait déjà à l'étranger (9).

En Angleterre, l'article 165 de la Loi du 11 août 1875 autorisait l'administration urbaine à exiger le dépôt préalable des

(6) Waldeck-Rousseau, *J. O.* 21 décembre 1900.

(7) Chapitre V, p. 157.

(8) Chapitre IV, p. 105.

(9) Cf. Rapport Cornil, *J. O.* 1896, Annexe Sénat, p. 207.

plans de construction. A Bruxelles, l'art. 5 d'un règlement sur les bâtisses, à New-York, l'art. 17 du Code sanitaire de 1874, en Ecosse l'art. 153 de la Loi de 1884, édictaient la même obligation. En Hollande une permission du maire était nécessaire pour entreprendre une construction quelconque. D'autres législations, celle d'Italie (art. 39 de la Loi de 1884), celle de Hongrie (art. 11 de la Loi de 1876), celle de Suède (art. 13), un règlement de la ville de Bucarest, imposaient le permis d'habiter.

Enfin, en France, avant la Loi de 1902, la Jurisprudence permettait aux autorités d'imposer aux particuliers certaines mesures préventives en vue d'assurer la salubrité.

Cependant, s'il fut voté par le Parlement, ce ne fut qu'après de vives discussions et plusieurs renvois aux commissions. Les partisans farouches de la liberté individuelle déposèrent de nombreux amendements au projet présenté par le Gouvernement, et c'est d'une transaction entre le texte primitif, de portée très vaste puisqu'il exigeait le permis dans toutes les communes, et celui de ses adversaires qui demandaient la suppression de toute formalité, qu'est sortie la rédaction définitive de 1902. Notons en passant que la Chambre des Députés avait voté l'obligation du permis dans les communes de 5.000 habitants, chiffre qui sera adopté par le décret-loi de 1935.

Ce texte a subsisté jusqu'en 1935 ; le décret-loi du 30 octobre en a alors modifié quelques passages. Dorénavant, avant de délivrer un permis, le maire doit obtenir l'avis d'un médecin faisant partie de l'Inspection Départementale d'Hygiène, corps créé par un D.-L. également du 30 octobre 1935. Enfin, un paragraphe entièrement ajouté, impose une formalité nouvelle que nous étudierons plus loin : celle du permis d'habiter.

A diverses reprises (Loi de 1919-1924, Décrets-Lois de 1935), le législateur a rappelé l'existence et étendu l'application du permis de 1902, prouvant ainsi son importance. Aussi l'examen détaillé de son objet, de son champ d'application, de ses effets, de sa procédure et de son contentieux s'impose-t-il. Mais au préalable, il est utile de rappeler brièvement les considérations qui dominent le problème. D'une part, bâtir est l'exercice d'un droit auquel l'Administration ne peut s'opposer. D'autre part, en imposant et en délivrant un permis, l'Administration exerce le droit de police qu'elle détient en tant que puissance publique. L'institution du permis est un compromis entre ces deux principes : il est obligatoire dans les conditions prévues par la loi, mais ne peut être refusé que pour des motifs nettement déterminés. L'étude de son objet, du règlement sanitaire dont il assure l'application, le démontre.

4. — Objet du permis — Le règlement sanitaire

La loi de 1902 est destinée à protéger la santé publique. L'article 11 permet à la Loi d'être pratiquement mise en vigueur. Il donne en effet à l'autorité chargée de délivrer le permis le droit :

1° de constater l'intention du constructeur de respecter les prescriptions d'ordre général relatives à l'hygiène, telles qu'elles figurent dans l'article premier de la Loi ;

2° De vérifier si dans la construction de l'immeuble, certaines dispositions ne méritent pas une attention spéciale.

Le permis de bâtir, en effet, est le lien qui rattache le problème de la salubrité des immeubles (chapitre II de la Loi) à celui des dispositions générales d'hygiène, traité dans l'article 1^{er} sur le règlement sanitaire.

A) Cet article, modifié par le D.-L. du 30 octobre 1935 prévoyant l'institution d'un règlement sanitaire départemental, est ainsi conçu (10) : « Dans tous les départements, le préfet est tenu, afin de protéger la santé publique, d'établir un règlement sanitaire applicable à toutes les communes du département.

« Ce règlement est établi sur la proposition de l'Inspecteur départemental d'hygiène et après avis du Conseil Départemental d'Hygiène.

« Il détermine :

« 1° Les précautions à prendre par les maires notamment en exécution de l'art. 97 de la Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale et les dispositions du chapitre II de la Loi du 21 juin 1898 sur le Code Rural, pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles....

« 2° Les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leur dépendance, des voies privées closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni et des autres agglomérations quelle que soit leur nature.

« 3° Les dispositions relatives à l'alimentation....

« Les dispositions du paragraphe précédent ne font pas obstacle au droit du maire de prendre, après avis du Conseil Municipal, tous arrêtés ayant pour objet telles dispositions

(10) D. P. 35.4.512.

« particulières qu'il jugera utiles dans sa commune en vue d'assurer la protection de la santé publique.

« Les règlements sanitaires pris ou à prendre par les maires en exécution de l'art. 1^{er} de la Loi du 15 février 1902 resteront provisoirement en vigueur jusqu'à la publication d'un règlement sanitaire départemental. »

Ces dispositions permettent à l'Administration de formuler des règles générales. Celles-ci, pour donner un résultat pratique, doivent être appliquées à des situations particulières. Le règlement sanitaire est rédigé « in abstracto ou in genere » pour toutes les constructions. Mais chaque construction est un cas d'espèce qui doit faire l'objet d'une décision « in concreto ou in specie ».

Pour les immeubles à l'état de projets, le règlement s'applique intégralement ; mais les constructions antérieures sont aussi soumises à ses prescriptions, quoique avec moins de rigueur. Certes, une modification de leur aménagement ne peut être envisagée, à moins de nécessité urgente, mais les mesures particulières sont légales : il est impossible d'« admettre qu'on puisse acquérir des droits inviolables à l'infection de ses concitoyens » (11).

B) La Loi de 1902 imposait à la commune le soin d'élaborer ce règlement. De D.-L. du 30 octobre 1935 l'impose au département. Il évite ainsi à la fois la multiplication de règlements et l'abstention des maires, conséquences inévitables de l'extension de la formalité aux villes de 5.000 habitants. Le nouvel article *in fine* prévoit d'ailleurs la validité des anciens textes pris par les maires après avis du Conseil Municipal, jusqu'à la publication des nouveaux.

La confection de ces règlements n'est pas du reste chose très simple. Pour faciliter la tâche des maires, et, en même temps exercer ses pouvoirs de tutelle, l'Administration Centrale, en l'espèce le Conseil Supérieur de l'Hygiène Publique avait établi en 1903, deux règlements sanitaires types : le modèle A pour les villes, bourgs et agglomérations, le modèle B pour les communes rurales. Un troisième fut publié en 1930, le modèle C, pour les stations hydrominérales, climatiques, balnéaires et de tourisme.

La question du permis faisait l'objet de l'article 51 du modèle A, ainsi conçu :

« Aucune construction neuve ou modification de construc-

(11) 22 nov. 1907 et 17 janvier 1908, Fisher de Chevroiers et De Monvoisin, D. P. 1909.3.1.

« tion existante ne pourra être entreprise sans autorisation préalable du maire. A cet effet le propriétaire devra remettre à l'administration municipale avec sa demande, et signée par lui les dessins cotés (plans, coupes et élévations) à une échelle suffisante de tous les projets des travaux. Les plans comportent l'indication des dispositions d'évacuation des matières et eaux usées. Si les prescriptions réglementaires sont observées, l'autorisation sera délivrée dans le plus bref délai possible. Il sera délivré ou pétitionnaire une autorisation de construire visant ces dessins qui seront conservés à la mairie ; si des modifications sont reconnues nécessaires ou s'il y a lieu de refuser l'autorisation, la décision sera notifiée dans le délai de 20 jours. »

Depuis le décret-loi du 30 octobre 1935, le règlement sanitaire est devenu départemental. Les services du Ministère de la Santé Publique ont rédigé un nouveau modèle-type (12) dont les dispositions ont été précisées par la suite dans une circulaire du 26 avril 1937 (13).

Ce règlement, divisé en dix titres, est destiné dans l'esprit « de ses auteurs à constituer « le code fixe et essentiel autour duquel des prescriptions spéciales à chaque département donneront à l'ensemble du texte sa physionomie locale ».

L'article 51 est consacré au permis de bâtir. « Toute personne désireuse de faire édifier une habitation remettra ou adressera au maire un dossier en trois exemplaires comprenant les pièces indiquées ci-après :

« 1° Une demande faisant connaître ses nom, prénoms et domicile. Si c'est un locataire qui fait construire, la demande devra être contresignée par le propriétaire du fond. La destination des constructions devra être spécifiée dans la demande.

« 2° Un plan d'ensemble indiquant l'emplacement ou les accès de la construction projetée ou des constructions existantes sur la propriété à l'échelle de 1/1.000^e.

« 3° Les plans du sous-sol, du rez-de-chaussée et de chaque étage à l'échelle de 1/200^e

« 4° Les façades et coupes nécessaires à la compréhension du projet à l'échelle de 1/200^e.

« 5° L'indication des dispositions prévues pour l'alimenta-

(12) *J. O.* du 24 avril 1937.

(13) *J. O.* du 27 avril 1937.

« tion en eau et pour l'évacuation des matières et eaux usées
« ainsi que des eaux pluviales à l'échelle de 1/200^e. Les dessins
« à une échelle plus grande que celles ci-dessus prévues sont
« acceptés.

« Récépissé du dépôt du dossier sera délivré au demandeur.

« L'autorité chargée de l'étude du projet sera fondée à de-
« mander au propriétaire communication des clauses de son
« titre de propriété qui visent la désignation de l'immeuble, les
« servitudes et charges de nature non financières déclarées ou
« imposées, ainsi que l'origine de la propriété » (14).

En adoptant les règlements-types, les préfets et les maires n'omettent aucune des prescriptions essentielles d'hygiène. Mais il leur est loisible d'imposer toutes mesures qu'ils jugent utiles, sous la condition que la sauvegarde des intérêts primordiaux de la santé publique ne porte pas atteinte au droit de propriété et aux autres intérêts d'ordre général (15).

Le Conseil d'Etat (16) a reconnu la validité de dispositions relatives aux cabinets d'aisance, à l'écoulement des eaux, à l'entretien et au nettoyage des façades, cours, allées, vestibules, escaliers, couloirs et cabinets d'aisance à usage commun, interdisant les dépôts d'ordures et de résidus de balayage sur la voie publique, etc., etc... imposant l'emploi de matériaux étanches dans la construction, fixant des conditions de capacité, de hauteur, d'aérage, d'éclairage, d'accès, d'aménagement, pour les pièces destinées à l'habitation. Toutefois le maire n'a le droit de prescrire des mesures et obligations strictes, onéreuses pour le constructeur, qu'à la double condition d'indiquer avec précision les installations qu'il juge nécessaires et de démontrer que ces installations sont les seules susceptibles d'aboutir au résultat recherché (17).

Ces dispositions ne doivent avoir qu'un seul but : la protection de la santé publique. Devant des plans conformes en tout point aux prescriptions du règlement, l'Administration communale ne saurait refuser la délivrance d'un permis de bâtir (18).

Le règlement est obligatoire, et un maire n'a pas le droit de

(14) L'article 4 d'un décret-loi du 21 avril 1939 (*J. O.* 22 avril) prescrit également que « les demandes en autorisations de bâtir, là où elles sont exigées, « devront être accompagnées d'une indication sur le cubage de la construction « projetée ».

(15) C. E. 15 janvier 1909, Vial, Rec. p. 50. D. P. 1910.3.99.

(16) C. E. 24 mai 1909, Gay et Chambre Syndicale des propriétaires de Marseille, Rec. p. 513. D. P. 1911.3.25.

(17) C. E. 22 novembre 1907 et 17 janvier 1908, Montvoisin, précité.

C. E. 24 mai 1909, Gay, arrêt précité.

(18) C. E. 1^{er} décembre 1922, Porte, Rec. p. 891.

déroger par des mesures individuelles aux prescriptions générales, à moins que ces dérogations ne soient prévues dans le règlement même, et de droit pour tous ceux qui les demandent (19). Sous peine de faire échec au principe de l'égalité de tous devant la Loi, il ne peut que modifier régulièrement les dispositions du règlement.

En résumé, le règlement sanitaire doit être observé avec la même rigueur qu'un texte législatif (20). Il y aura « présomption légale d'insalubrité » pour tout immeuble non conforme à ses dispositions. Le rôle du permis est de constater cette conformité. L'Administration n'a pas à exercer son pouvoir discrétionnaire ; sa compétence est liée. Elle ne peut que faire observer le règlement. Elle outrepasserait ses droits en refusant un permis contre lequel elle ne relèverait aucune infraction aux textes (21).

Cependant, en dépit de l'institution du règlement sanitaire, le maire conserve son pouvoir réglementaire. Sous la seule réserve d'une consultation préalable du Conseil Municipal, il a le droit et le devoir de prescrire les mesures individuelles qu'il juge nécessaires pour assurer la salubrité des immeubles. Mais la Jurisprudence a tendance à limiter cette action (22). Elle n'autorise pas les mesures absolues. Elle admet une réglementation, rarement une interdiction. Le Conseil d'Etat annulera par exemple l'arrêté qui interdit de façon générale un mode de construction particulier (23). Les dispositions du règlement sanitaire permettent au contraire d'aboutir à ce résultat.

5. — Champ d'application :

Le permis de bâtir est obligatoire :

1° Avant d'édifier une construction destinée à l'habitation.

2° Dans les communes de 5.000 habitants et au-dessus.

3° Dans quelques cas particuliers, prévus par certaines lois postérieures à 1902.

(19) C. E. 17 mars 1911 et 9 juin 1915, Roubeau, Rec. 1911, p. 341 ; 1913, p. 520. D. P. 1913.3.55.

(20) Laferrière, *Le droit de propriété et le pouvoir de police*, Thèse Paris 1908

(21) C. E. 4 mars 1925, Cohadon, D. P. 1927.3.56.

(22) C. E. 4 janvier 1935. Dame Baron, Rec. p. 16.

(23) C. E. 8 novembre 1935, Sté des Etablissements Rolland, Rec. p. 1023.

1° IL EST EXIGÉ POUR LA CONSTRUCTION DE LOCAUX D'HABITATION

Par habitation, la Loi entend tout local, destiné au logement, au repos, au travail, à l'agrément, riverain ou non de la voie publique, susceptible d'abriter des personnes soit de nuit, soit à fortiori de jour. Sont considérés comme tels : les bureaux, les études des officiers ministériels, les lieux de réunion. Mais les manufactures et ateliers sont soumis à un régime spécial (art. 32 de la Loi de 1902). Par contre, la formalité du permis n'est pas nécessaire pour les autres constructions : la loi de 1902 et la Jurisprudence (24) étaient formelles ; mais si l'autorisation n'est pas obligatoire, les règles générales de salubrité doivent être évidemment observées. Cependant le paragraphe 2 de l'article 12 de la Loi de 1919-1924 semble élargir cette conception et étendre l'obligation aux constructions qui ne sont pas d'habitation. « Aucune *construction* ne pourra être édifiée dans un groupe d'habitations ou un lotissement sans la délivrance par le « maire d'un permis de construire dans les conditions prévues « par l'art. 11 de la Loi du 15 février 1902. »

Enfin, comme le permis est institué pour défendre l'ordre public et non l'intégrité de la voirie comme l'alignement, il doit être imposé à tous les terrains même sans points de contact avec le domaine public. Un décret du 13 août 1902, relatifs aux rues de Paris précise formellement cette possibilité d'étendre les dispositions de salubrité aux riverains de voies privées.

La Jurisprudence (25) assimile aux constructions les travaux affectant le gros œuvre ou l'économie générale des bâtiments, les modifications de construction et les grosses réparations analogues à celles visées à l'art. 606 du Code Civil. « Les grosses « réparations sont celles des gros murs et des voûtes, le rétablissement des poutres et des couvertures entières ; celui des « digues et des murs de soutènement et de clôture aussi en « entier :

« Toutes les autres réparations sont d'entretien ».

Cette interprétation est conforme aux intentions premières du législateur : le texte proposé par la Commission du Sénat était le suivant : « aucune habitation ne peut être construite ou *modifiée* ». Ces deux derniers mots disparurent au cours de la discussion. Certains auteurs (26), il est vrai, ont prétendu que

(24) C. E. 21 mai 1909, Gay, arrêt précité.

(25) C. E. 3 août 1906, Joppe, Rec. p. 746. — C. E. 15 janvier 1909, Vial et autre, D. P. 1910.3.99. Rec. p. 30. — C. E. 5 juin 1908, Marc Garignol-Verny, D. P. 1909.3.1.

(26) Laferrière, *op. cit.*

s'ils ont été supprimés, c'est intentionnellement. Mais il serait peu vraisemblable que le législateur empêchât de mettre à profit les travaux de transformation qui permettraient d'assainir, d'améliorer la salubrité générale des constructions antérieures à la Loi de 1902. C'est bien ainsi que l'a compris la Jurisprudence. Cependant le Conseil d'Etat (27) a admis la validité d'un arrêté permettant, en cas d'urgence, une réparation avec autorisation provisoire, et en cas d'urgence absolue, après simple déclaration au commissaire de police ; mais ces prescriptions doivent être une facilité pour les propriétaires, et non une atteinte à leurs droits.

2° LE PERMIS N'EST EXIGIBLE QUE DANS LES AGGLOMÉRATIONS
DE 5.000 HABITANTS ET AU-DESSUS

Trois points sont à préciser :

A) Ce que la Loi entend par « agglomération ».

B) A quoi correspond le nombre de 5.000.

C) La situation des agglomérations de moins de 5.000 habitants.

A) Le terme « agglomération » (28) est actuellement fort employé dans la terminologie administrative, sans que sa justification soit nettement établie. Certes l'agglomération est un groupe compact d'habitations, mais seules des circonstances de fait permettent d'attribuer ou de refuser la qualification (29). Il semble bien que, dans le texte de l'art. 11, le mot soit synonyme de « ville », terme qui du reste figurait dans le texte voté par le Sénat et qui fut remplacé par « agglomération », sans explication.

Cependant, trois sens peuvent être donnés aux mots « agglomérations de 5.000 habitants ».

1° L'ensemble de la population de la commune est de 5.000 habitants, sans qu'il y ait agglomération proprement dite de 5.000 habitants.

2° Il y a dans le territoire de la commune, au moins une agglomération de « 5.000 habitants ».

(27) C. E. 21 juin 1909, Gay, précité.

(28) Cf. *De la notion d'agglomération en droit administratif*. E. Monsarrat, D. H. 1934, Chr. p. 69.

(29) « Les juges doivent déterminer les circonstances qui dans chaque espèce peuvent attribuer ou refuser ce caractère aux lieux litigieux » (Cass. 10 novembre 1933. D. H. 1933, p. 590).

3° Quand il n'y a dans une ville qu'une ou plusieurs agglomérations de 5.000 habitants, le permis de bâtir ne sera exigé que pour elles seules.

C'est la première interprétation qui a été retenue, celle qui n'exige pas que la population soit agglomérée *stricto sensu*.

B) A quoi correspond le nombre de 5.000 ? La loi de 1902 n'imposait le permis de construire que dans les villes de 20.000 habitants. Le décret-loi de 1935 étend son emploi à celles de 5.000.

Le projet du Gouvernement soumis aux Chambres en 1902 n'avait fixé aucune limite et rendait donc la formalité du permis obligatoire dans toutes les communes. La Chambre des Députés apporta une première restriction et s'arrêta au chiffre de 5.000. La Commission du Sénat après avoir adopté le texte de la Chambre, se ravisa dès sa première délibération et éleva le nombre à 20.000.

Trois motifs avaient entraîné cette décision.

Le chiffre de 20.000 figurait déjà dans le même texte, à l'article 7 qui organisait un service autonome de désinfection, et à l'article 19 qui imposait un bureau d'hygiène dans les villes de cette population.

On estimait, d'autre part, que dans les petites villes, les espaces réservés aux constructions sont en général assez vastes, et que les soucis d'hygiène y ont beaucoup moins d'importance. Dans les campagnes notamment, les habitations sont surtout « des abris contre les intempéries des saisons » (30).

Enfin, étant donné qu'en cette matière les mesures à prendre semblent toujours vexatoires pour celui qui doit les exécuter, il était probable que les maires des petites communes, dans la crainte de mécontenter leurs administrés qu'ils connaissent tous, négligeraient de toute façon d'intervenir.

Mais la valeur de ces arguments est assez discutable : le chiffre de 5.000 est beaucoup plus rationnel. Si l'extension de cette mesure ne s'impose pas dans les campagnes, elle présente un intérêt indéniable pour les petites villes à caractère commercial ou industriel. Dans ces communes, les maires jouissent encore d'une indépendance suffisante ; du reste le décret-loi de 1935 leur permet de se retrancher derrière l'autorité du médecin inspecteur. Une amélioration certaine au régime de l'hygiène en est résultée : de 166 communes où le permis était obligatoire, on passe à 686. Ce sont les recensements quinquennaux qui fi-

(30) Langlet, rapporteur de la loi.

xent le nombre de communes soumises aux prescriptions de la loi.

C) Enfin, quelle est la situation des communes de population inférieure à 5.000 habitants ? Cette question présentait un intérêt pratique certain lorsque le permis n'était obligatoire que dans les villes de 20.000 habitants. Aussi fut elle l'objet de nombreuses controverses. La Loi de 1919-1924 (§ 7 de l'art. 1), étendant l'obligation du permis sanitaire aux villes simplement tenues d'avoir un plan d'aménagement, diminua beaucoup cet intérêt. Le décret-loi de 1935 l'a presque entièrement supprimé. Nous en parlerons cependant brièvement.

En général, la Jurisprudence (31) et les auteurs (32), en se basant sur la rédaction en termes généraux du paragraphe 4 de l'article 11, « Si les prescriptions du règlement sanitaire n'ont pas été observées », et sur l'art. 27, semblent autoriser les maires à prendre des arrêtés imposant la formalité du permis dans les communes que la Loi ne vise pas. Seule, une décision du Tribunal de simple police de Romilly-sur-Seine du 19 décembre 1905 (33) prétend qu'un maire ne peut prendre une telle mesure en se fondant sur l'art. 11, non plus que sur l'art. 97 de la Loi du 5 avril 1884, mais elle l'autorise à prescrire toutes mesures de salubrité qu'il jugera utiles, donc imposer une autorisation de bâtir, mais distincte de celle prévue par la Loi. Martin, Bluzet dans leur « Commentaire de la Loi de 1902 (34) dénie aussi le droit d'étendre les dispositions de la Loi aux communes que le législateur n'a pas voulu atteindre, mais admettent la possibilité de créer une formalité officieuse analogue.

Dans ces communes le permis de bâtir devient « facultativement obligatoire », et les constructeurs se trouvent soumis de façon permanente au règlement sanitaire. S'ils n'en observent pas les prescriptions, ils seront poursuivis conformément aux dispositions du § 15 de l'art. 471 du Code Pénal ; si l'hygiène n'est pas respectée dans leurs constructions, ils pourront se voir appliquer la procédure de l'article 12 de la Loi de 1902 (35).

Cependant un règlement sanitaire ainsi institué, ne peut être plus sévère que celui né de la loi : une commune peut imposer un permis de bâtir analogue à celui de l'article 11, elle ne peut en créer un plus rigoureux.

(31) C. E. 22 avril 1932, Tettelin, D. P. 1932.3.13.

(32) Laferrière, p. cité p. 205 ; Monsarrat, *Voies urbaines*. Répert. Bequet n° 125. Rép. Dalloz Salubrité n° 81.

(33) D. P. 1906.2.214.

(34) P. 184.

(35) Cf. *infra*, Sanctions, p. 55.

3° LE PERMIS EST OBLIGATOIRE DANS DES HYPOTHÈSES PRÉVUES PAR DES LOIS POSTÉRIEURES A 1902

L'art. 1, § 7, § 8 de la Loi du 14 mars 1919 et 19 juillet 1924, précise : « Les dispositions des art. 11 et 27 § 2 de la Loi du 15 février 1902, concernant le permis de construire sont appliquées aux communes, quelque soit le chiffre de leur population, tenues d'avoir un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension, ainsi qu'aux groupes d'habitations et aux lotissements visés au 3^e paragraphe du présent article 1^{er}. »

« L'interdiction d'habiter édictée à l'art. 12 de la Loi du 15 février 1902 sera appliquée de droit pour toute construction édifée sans le dit permis jusqu'au moment où celui-ci sera accordé. »

L'article 12 de la même loi impose le permis dans les lotissements. « Aucune construction ne pourra être édifée dans un groupe d'habitations ou un lotissement, sans la délivrance par le maire de l'alignement conforme au plan approuvé et d'un permis de construire dans les conditions prévues par l'article 11 de la Loi du 15 février 1902. »

Un groupe d'habitations, aux termes de la Loi est un ensemble de constructions, destinées à être vendues ou louées. Les lotissements, selon la Jurisprudence, sont des terrains divisés en parcelles, destinés à la vente ou à la location, prêts à l'édification de constructions à l'usage d'habitation et dans lesquels des voies nouvelles sont ouvertes. Ils sont constitués à la suite d'une procédure qui débute par le dépôt d'un dossier composé d'un plan d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges, des ventes ou locations, instruit et approuvé par le préfet après enquête. Cette opération est suivie d'un avis du bureau d'hygiène, d'une délibération du Conseil Municipal et de mesures de publicité indispensables à peine de nullité et de sanctions sévères.

La nécessité du permis s'est imposée après plusieurs scandales provoqués par des lotissements nés avant 1919 de l'initiative privée. La Loi de 1919 apporta une première réglementation que l'absence de sanctions rendit inefficace. La Loi de 1924 la compléta. Enfin les décrets-lois de 1935 sur les projets régionaux d'urbanisme et l'aménagement de la région parisienne ajoutèrent quelques détails de procédure, imposèrent notamment l'avis du Comité Régional, la compétence du Ministre de l'Intérieur pour la délivrance, et l'avis des Comités Supérieurs

d'aménagement, des préfets et conseils municipaux intéressés.

Signalons également la création par le Décret-Loi du 8 août 1935 de lotissements jardins dans lesquels toute construction est interdite.

Enfin le décret-loi créant les projets régionaux d'urbanisme impose le permis de 1902 pendant la période comprise entre la création du projet et sa déclaration d'utilité publique (Cf. *Infra*).

6. — Effets du permis

En délivrant un permis de bâtir, le maire ne fait que s'assurer de l'observation du règlement sanitaire ; il atteste simplement qu'il y a conformité entre les plans et les règles d'hygiène. L'autorisation accordée n'a qu'un effet déclaratif et ne peut en aucun cas être constitutive de droits. Ceux-ci naissent et ne peuvent naître que du règlement général. La Jurisprudence n'est cependant pas toujours suffisamment catégorique. Un arrêt du Tribunal Correctionnel de la Seine (36) par exemple, a affirmé dans un attendu que « la délivrance du permis implique que le projet est reconnu conforme à tous les règlements « en vigueur ». Il n'en est rien. Seul le règlement sanitaire crée des droits et des obligations pour le constructeur : le permis n'y ajoute rien.

C'est pourquoi l'existence d'un permis n'empêcherait pas le constructeur d'être poursuivi s'il était constaté une infraction au règlement, dùe, soit à une erreur de l'Administration, soit à la survenance d'une cause d'insalubrité provenant de circonstances étrangères aux plans (modification des projets, entretien défectueux, emploi de mauvais matériaux, etc...) L'autorisation ne crée pas une présomption irréfragable de salubrité. L'Administration conserve son droit de contrôle et de surveillance. La Jurisprudence relative à l'art. 4 du décret du 25 mars 1852 est formelle (37) et les termes de l'article 11 (début du § 4) : « Si l'autorisation n'a pas été demandée ou *si les prescriptions du règlement sanitaire n'ont pas été observées* ne prêtent pas à confusion. La règle est du reste la même en matière d'alignement. Il n'est pas moins évident que dans l'hypothèse où l'Administration ne signale pas une contrariété au règlement que l'examen des projets permettait de déceler, soit parce qu'elle accorde

(36) 9 novembre 1936, Varet, D. H. 1937, p. 29.

(37) Cf. *infra*, Ch. IV, p. 105.

le permis sans observation, soit parce que l'autorisation résulte de son silence, le constructeur, condamné à réparer l'infraction qu'elle lui a laissé commettre, est fondé à se retourner contre elle et à lui réclamer des dommages-intérêts.

Cette opinion est cependant parfois discutée : Pour certains, le permis serait une garantie pour le propriétaire ; après l'avoir obtenu il serait censé avoir observé les prescriptions sanitaires en vigueur et se trouverait dès lors à l'abri des poursuites. Dans l'hypothèse où serait constatée une infraction, provenant non de la construction, mais de son usage, la faute ne pourrait qu'être imputée à l'Administration coupable d'avoir mal examiné les plans qui lui étaient soumis : l'insalubrité ne peut être présumée ; si elle existe, il appartient aux autorités de le prouver ; si des travaux sont nécessaires pour la faire disparaître, le constructeur n'aurait pas à en supporter la charge.

Cette théorie fait retomber toutes les responsabilités sur l'Administration ; elle est erronée. Il n'en reste pas moins qu'un constructeur, après avoir régulièrement obtenu son autorisation de bâtir, est en droit d'exiger qu'il ne soit porté atteinte à sa situation qu'à bon escient. L'infraction doit être rigoureusement vérifiée. Si elle doit être réparée, ce ne sera qu'en cas de nécessité formellement démontrée.

Mais cette infraction, c'est-à-dire la non conformité de la construction au règlement, est une question de fait. En cas de désaccord entre les autorités et un particulier, le Conseil d'Etat s'est estimé le droit de trancher le litige (38). Il a admis que le recours pour excès de pouvoir pouvait se greffer sur une erreur de fait, soit sous la forme de la violation de la loi, du détournement de pouvoirs, de l'incompétence (en effet, dit Hauriou (39) : « c'est user de son pouvoir, autrement que pour le « bien du service, quand on en use sans avoir acquis la compétence technique indispensable du fait de l'affaire »), soit comme cas d'ouverture nouveau (40).

Le propriétaire ne peut être livré sans défense au bon plaisir de l'Administration. Elle seul édicte les prescriptions du règlement sanitaire. Il serait abusif de lui donner le pouvoir discrétionnaire de décider arbitrairement de la conformité ou non des constructions privées aux règlements établis par elle. L'intervention du Tribunal administratif est absolument indispensable.

(38) Cf. Vedel, *Essai sur la notion de cause en droit administratif français*, Thèse Toulouse 1934.

(39) C. E. 4 avril 1924, Gomel, S. 1917.3.25.

(40) Cf. *infra*, p. 113.

Lorsque l'infraction résulte d'une négligence administrative, toute intervention destinée à la réparer ne doit être engagée qu'avec prudence. Si l'intéressé peut prouver qu'elle n'est pas cause d'insalubrité, les choses seront même laissées en état. S'il est nécessaire d'agir, le maire ne peut révoquer le premier permis. Il n'a que le droit de constater la contravention à chaque manifestation d'insalubrité et de prescrire toutes les mesures sanitaires qu'il jugera utiles à l'intérêt des occupants (41).

Cependant, dans tous les cas, le propriétaire trompé sur la valeur de son autorisation par la faute systématique ou caractérisée de l'Administration, aura le droit d'obtenir réparation du préjudice subi en se retournant contre la commune, responsable pécuniairement des fautes de service de ses fonctionnaires. Si la faute ou l'erreur incombent aux deux parties, il est possible de ventiler la charge de la réparation.

Mais en toute hypothèse, le droit de rechercher et d'engager la responsabilité de l'Administration, ne peut être enlevé au constructeur.

Le Conseil d'Etat (42) a annulé la clause d'un arrêté par lequel un maire « forçait un propriétaire à renoncer par avance » au droit de contester devant le juge de l'excès de pouvoir la « légalité des règlements de police, en exigeant qu'il s'engage à » se conformer strictement au règlement et qu'il renonce à se « prévaloir d'erreurs ou d'omissions qui pourraient se révéler » par la suite dans les plans. Il n'a pas admis (43) la validité d'une clause dégageant la responsabilité de la ville en cas d'accident provoqué par l'emplacement d'un immeuble.

7. — Procédure

La délivrance du permis résulte d'une procédure très simple, clairement expliquée dans l'article 51 du règlement type (44). Le propriétaire (ou plus exactement dans la pratique, ses représentants techniques), dépose sa demande à la Mairie en province, à la Préfecture de la Seine à Paris. Il s'agit en effet d'une autorisation de police dont la compétence appartient au Maire. Toutefois depuis le décret-loi du 30 octobre 1935, avant de rendre sa décision celui-ci doit au préalable solliciter l'avis du Médecin Inspecteur d'Hygiène. A sa demande, le construc-

(41) C. E. 29 décembre 1911, *La Loi*, 19 janvier 1912.

(42) C. E. 1^{er} décembre 1922, *Porte*, Rec. p. 891.

(43) C. E. 21 juin 1909, *Gay*, précité.

(44) Cf. *supra*, p. 38.

teur a joint les justifications utiles, plans et coupes cotées en double exemplaire. Un récépissé lui est délivré, attestant le dépôt. Le service compétent chargé d'instruire l'affaire s'assure, grâce à eux, de la conformité des projets aux dispositions réglementaires. La décision est alors rendue, soit favorable, soit favorable avec réserve, soit négative.

A) La décision favorable peut être expresse ; elle résulte alors de la délivrance au constructeur, dans le délai de 20 jours à compter de la demande, d'un document signé du maire. La notification qui accompagne la délivrance, doit-elle aussi être signifiée dans ce délai de 20 jours ? Il semble que oui ; cependant, en cas de notification tardive, un permis correctement délivré n'est pas nul (45), surtout si la responsabilité du retard incombe au constructeur qui n'a pas donné l'adresse exacte de son domicile, et si l'Administration a été contrainte d'adresser la notification à l'immeuble pour lequel le permis a été sollicité.

La décision peut être tacite : elle résulte alors d'un silence de l'Administration de 20 jours, à compter du dépôt des plans complets par le constructeur (46). Mais comme il a été indiqué ci-dessus, la notification tardive d'un arrêté rendu dans l'intérieur du délai n'en entraîne pas la nullité. Si donc l'intéressé n'a pas reçu de réponse, il est autorisé à commencer ses travaux. Cependant, il est évident qu'il doit, malgré tout, observer les prescriptions du règlement (47), surtout lorsque le retard ou l'absence de décision ont été provoqués par l'insuffisance des plans (46). Il n'en reste pas moins que le silence persistant de l'Administration Municipale l'autorise à poursuivre et activer la marche de ces travaux. Le permis ne peut ensuite ni être refusé (48), même si parfois le projet n'est pas réglementaire (49), ni modifié, et la péremption demeure acquise. La Jurisprudence (50) interprétant le même problème posé par le décret de 1852, affirmait qu'une décision de refus pouvait valablement être prise après l'expiration du délai de 20 jours, et que la péremption mettait simplement obstacle aux répressions pénales. Mais, en toute hypothèse, un propriétaire qui négocie avec les autorités est considéré comme refusant de se prévaloir de la faculté d'exécuter sans autorisation les travaux conformes à ses plans (51).

(45) C. E. 19 mars 1910, Rambaud et Consorts, Rec. p. 276.

(46) Cass. 8 décembre 1888, Brenot, D. P. 1889.1.41.

(47) Cass. 30 octobre 1913, Senac, D. P. 1915.1.198.

(48) C. E. 20 juillet 1906, Machart, Rec. p. 650.

(49) Trib. Correctionnel Seine, 9 novembre 1936, Varet, D. H. 1937, p. 29.

(50) Cass. 8 décembre 1888, Brenot, D. P. 1889.1.41.

(51) C. E. 1^{er} août 1914, Wiriot-Pillot, Rec. p. 1010 et 1012.

Cette interprétation stricte de la Loi est indispensable. La formalité du permis est malgré tout une limitation du droit de bâtir et par suite une disposition exceptionnelle et exorbitante qui restreint la liberté des constructeurs. L'Administration ne peut avoir la possibilité d'interrompre à tout moment des travaux commencés.

Cette procédure d'autorisation tacite est exceptionnelle en droit français. Il en existe cependant quelques exemples comme les Lois du 15 mars 1850 et 30 octobre 1886 relatives à la déclaration d'ouverture des écoles libres. Généralement, le silence de l'Administration équivaut à un refus. En se taisant, l'Administration s'abstient (52). Or, l'abstention peut être considérée comme l'exercice plus ou moins régulier de sa fonction. C'est une décision implicite qui, selon les cas, vaudra consentement ou rejet. A défaut de texte explicite, elle signifiera refus ; c'est le cas de l'alignement. Dans le cas contraire, et c'est hypothèse de la Loi de 1902, elle signifie autorisation et l'Administration ne peut, après coup, revenir sur sa décision (53).

B) Une deuxième situation est à envisager, intermédiaire entre le refus et l'autorisation. L'Administration subordonne la délivrance du permis à la modification des projets qui lui sont soumis.

C) Enfin, dernière hypothèse, le maire refuse la délivrance : Les plans ne sont pas conformes au règlement. Il est alors tenu de faire des injonctions, c'est-à-dire de préciser les conditions auxquelles le permis pourrait être accordé. S'il ne le fait, le requérant est autorisé à présenter une nouvelle demande, à seule fin de se voir adresser ces injonctions réglementaires. Mais le Conseil d'Etat refuse de se faire juge de leur opportunité (54).

Le refus du maire provoque la compétence du préfet qui peut alors, et dans ce cas seulement, réformer la première décision.

Le décret-loi qui crée les projets régionaux d'urbanisme impose le permis de l'article 11 dans toutes les communes d'un groupement régional pendant la période comprise entre le décret instituant le groupement et la déclaration d'utilité publique du projet régional et des projets communaux correspondants, et en prévoit l'obligation « même pour les constructions qui ne « sont pas à usage d'habitation ou s'il s'agit d'additions ou de « travaux confortatifs à des constructions déjà existantes ».

(52) Cf. *Revue de Droit Public*, 1906, Jèze, p. 685.

(53) C. E. Machart, précité.

(54) C. E. 26 décembre 1862, Bourcier, Rec. p. 870.

C. E. 13 février 1885, Ducos et Levoisvenel, Rec. p. 199.

Il organise ainsi la procédure : « Les demandes de permis
« de construire, dans les trois jours de leur dépôt à la mairie,
« sont soumises par le maire au préfet. Elles sont accompagnées
« des projets de construction ou d'un plan-carte précisant la
« situation de l'immeuble.

« A dater de leur transmission, le préfet a un délai de deux
« mois pour procéder à l'examen de la demande et le délai im-
« parti au maire par l'article 11 de la Loi du 15 janvier 1902
« ne commence à courir qu'à l'expiration de ces deux mois.

« Si la construction projetée est susceptible d'entraver l'exé-
« cution du projet régional soit en compromettant la réalisa-
« tion, soit en la rendant plus onéreuse, il peut être sursis à la
« demande jusqu'à la déclaration d'utilité publique du projet
« par arrêté préfectoral notifié au maire et au constructeur.
« Cette notification a pour effet de dessaisir le maire du droit
« de délivrer le permis.

« Celui qui aura effectué des travaux en violation des dis-
« positions du présent article sera puni des peines prévues à
« l'article 27, § 2 de la Loi du 15 février 1902 et de plus, sera
« condamné sous peine d'une astreinte de 10 à 300 francs par
« jour de retard, à remettre les lieux en état. »

8. — Recours

La Loi de 1902 arme l'Administration de pouvoirs très étendus : les règlements généraux lui permettent de prendre toutes les mesures qu'elle juge utiles. Aussi ne doit-elle user ni arbitrairement, ni discrétionnairement de son pouvoir. Elle a tous les droits pour protéger la santé publique. Mais ses décisions doivent être prises pour des motifs « réels, sérieux, déterminants ». Elle ne peut imposer des sacrifices qui n'atteindraient pas ou dépasseraient le but que la Loi lui a assigné. « Les pouvoirs conférés aux maires en matière d'hygiène sont limités
« par l'obligation de respecter les principes du droit public,
« c'est-à-dire la liberté individuelle, la liberté du commerce,
« de l'industrie et de la propriété » (Ch. Cornil). « Un dosage
« minutieux des sacrifices » est nécessaire et lorsque un fonctionnaire dépasse les limites de ses pouvoirs, le constructeur et les tiers ont le droit d'en appeler aux autorités supérieures ou aux tribunaux judiciaires et administratifs. Toutefois en défendant leurs intérêts, les particuliers ne peuvent s'appuyer que sur les textes généraux, lois ou règlements. La jurispru-

dence a cependant admis parfois la possibilité de se prévaloir d'une atteinte portée à des droits issus d'un contrat (55).

Hormi ces hypothèses exceptionnelles, deux recours sont à la disposition des intéressés : un hiérarchique, un contentieux.

1) Le recours hiérarchique s'ouvre devant le préfet lorsque la décision émane du maire, devant le Ministre de l'Intérieur lorsqu'elle émane du Préfet de la Seine. L'article 11 l'indique expressément. Cette précision était nécessaire. Certes les dispositions de l'art. 99 de la loi du 5 avril 1884 permettent aux préfets de se substituer aux maires en cas de négligence de l'autorité municipale, mais elles ne prévoient pas le cas d'un refus de décision. L'article 98, d'autre part, permet d'accorder seulement des permissions de voirie révocables et temporaires. Aussi était-il indispensable d'autoriser expressément l'exercice du pouvoir de tutelle du préfet, en lui donnant la possibilité d'accorder un permis refusé par le maire pour un autre motif que la violation du règlement sanitaire.

2) Le recours contentieux présente un plus grand intérêt. La décision du maire qui refuse un permis pour des motifs étrangers à ceux légalement prévus, c'est-à-dire la non observation du règlement, constitue un excès de pouvoir qu'annuleront les tribunaux (56). Un permis aura, par exemple, été délivré pour une construction qui n'était pas d'habitation (57) ; un permis contiendra des dispositions sans rapport avec l'hygiène (58), des dérogations individuelles, même formulées dans l'intérêt général ou financier de la commune (59), etc...

Il s'agit de questions de fait, mais ces litiges entrent dans la compétence du Conseil d'Etat. Le rôle de ce tribunal est double : d'une part, il examine la conformité des dispositions de l'arrêté au règlement et, d'autre part, vérifie la légalité des dispositions du règlement. Sa mission en l'espèce : « apparaît plus « comme un contrôle administratif supérieur exercé *a posteriori* en forme judiciaire que comme un contentieux à proprement parler dans le sens ancien et étroit du mot » (60).

La capacité pour intenter le recours appartient en premier

(55) C. E. 28 avril 1882, Gilles, D. P. 1883.3.100. — C. E. 12 nov. 1909, Chevalier, D. P. 1911.3.17 et *infra*, p. 126.

(56) C. E. 1^{er} août 1914, Wiriot-Pillot, précité. — C. E. 24 mars 1922, *Revue de Droit Public*, 1923, p. 43.

(57) Arrêt Gay, précité.

(58) Arrêt Porte, précité.

(59) Arrêt Roubeau, précité.

(60) C. E. 22 nov. 1907, Fischer de Chevrier, précité. Conclusions G. Teissier.

lieu aux intéressés, titulaires du permis litigieux (et le maire ne peut en subordonner la délivrance à l'abandon du droit d'user de ces voies de recours), mais aussi aux tiers lésés. A leur égard, la jurisprudence du Conseil a beaucoup évolué. D'abord très sévère, elle n'admet que l'intervention administrative destinée à assurer l'exécution des règlements (61). Elle s'adoucit ensuite et reconnaît la validité d'un recours intenté par le voisin d'un constructeur, à la condition que sa situation soit identique à celle de celui dont il conteste le droit (62) : son intérêt est en effet nettement caractérisé. Enfin elle autorise l'intervention des usagers et administrés (63), c'est-à-dire, non seulement des locataires de la maison, non seulement des voisins immédiats, mais aussi des habitants de la rue (64).

Cette évolution est un exemple et une preuve de l'élargissement de la notion d'intérêt dans le recours pour excès de pouvoir, manifesté dans maints arrêts du Conseil (65).

Le recours des tiers présente une originalité qu'il convient de signaler. Le délai de deux mois, au terme duquel un acte créateur de droits ne saurait être retiré, n'est pas applicable. Comme en matière d'alignement, il est possible aux tiers lésés de contester à toute époque la légalité de la décision administrative. Le permis est en effet notifié individuellement au titulaire. Cette notification « res inter alios acta », dont le tiers ne peut avoir connaissance à moins de procédure exceptionnelle (il y a eu publication), ne peut servir de départ à un recours. Il est impossible de faire état de la théorie de la connaissance acquise (66), c'est-à-dire de la connaissance d'une décision par un procédé quelconque, à moins que le particulier ne reconnaisse de lui-même avoir été informé exactement. De même, si le maire répond expressément à la demande d'un administré, le délai de deux mois réapparaît.

Quant au tribunal compétent, c'est le Conseil de Préfecture Interdépartemental (décret-loi du 5 mai 1934). Mais s'il y a faute personnelle du maire ou du préfet de la Seine, ce sont les tribunaux judiciaires qui ont à connaître de l'affaire.

Dans l'hypothèse où l'annulation des décisions administra-

(61) C. E. 13 novembre 1896, Vincent, Rec. p. 727.

(62) C. E. 3 mars 1905, D^r Chassaing, D. P. 1906.3.102.

(63) C. E. 17 mars 1911, Roubeau, précité.

(64) C. E. 22 avril 1932, Tettelin, précité.

(65) C. E. 18 décembre 1931, Fenaille, *Revue de Droit Public*, 1932, p. 89.

C. E. 6 février 1931, V^{ve} Doré, Rec. p. 156. — C. E. 25 juillet 1930, Legros, D. H. 1930, Rec. p. 513. — C. E. 26 décembre 1930, *Revue de Droit Public*, 1931, p. 336.

(66) Cf. Alibert, *Le contrôle juridictionnel*, p. 147.

tives cause un préjudice au constructeur, celui-ci peut-il en exiger le remboursement ?

S'il s'agit d'un permis accordé, puis refusé à la suite de la démarche de tiers, un recours en indemnité est possible contre la commune (67). S'il y a partage des fautes entre l'Administration et le contrevenant, le Conseil d'Etat pourra ventiler les responsabilités. Mais si la commune est tenue de dédommager le particulier, la responsabilité pécuniaire du fonctionnaire, à moins de faute personnelle, n'est pas engagée. Il se trouve dans la situation ordinaire d'un agent de l'Etat, dont les décisions ne doivent pas être entravées par la crainte de conséquences qu'il serait tenu de réparer (68).

Notons encore que l'annulation d'un refus n'équivaut pas à une délivrance, mais qu'une demande en dommages-intérêts peut se greffer sur la décision, lorsqu'il y a préjudice évident.

En principe, nous l'avons vu (69), l'Administration n'est pas tenue de réparer le préjudice que sa faute ou son erreur ont pu causer au particulier. Agissant en tant que puissance publique, elle n'est obligée que vis-à-vis d'elle-même, selon une sorte de règle de moralité administrative. Elle serait donc moralement tenue de dédommager les victimes de ses fautes, mais aucun moyen juridique ne pourrait l'y contraindre.

Cependant la Jurisprudence estime que les intérêts de chacun doivent être sauvegardés : s'il y a dommage, il doit y avoir réparation ; le tiers lésé peut faire annuler un permis irrégulier ; le constructeur peut se faire indemniser des conséquences d'une erreur dont il n'est pas responsable.

9. — Sanctions

Le permis de bâtir prévu par l'article 11 de la Loi de 1902 se rattache à la santé publique, élément de l'ordre public. Si l'ordre est troublé par un fait matériel, il y a contravention à un règlement de police, en l'espèce le règlement sanitaire. Le paragraphe 4 de l'art. 11 prévoit cette infraction dans deux hypothèses.

1° La construction a été entreprise sans autorisation ;

2° Il y a violation des prescriptions réglementaires, soit parce que :

a) la construction n'est pas conforme aux projets ;

(67) C. E. Tettelin, précité.

(68) C. E. 21 novembre 1930, de Kerveguen, D. P. 1931.3.91. Note P. L. J.

(69) Cf. *supra*, p. 25.

b) l'Administration a accordé le permis sans se rendre compte de la non conformité des plans au règlement.

1° *La construction conforme au règlement a été exécutée sans qu'aucun permis ait été sollicité, c'est-à-dire sans que les formalités de demande et de délivrance aient été accomplies (70).*

Deux cas sont à examiner :

a) C'est la loi qui exige l'obtention du permis. Les sanctions sont prévues par le § *in fine* de l'art. 11 qui renvoie à l'art. 27, § 2 de la Loi : La contravention sera punie d'amende de 16 à 500 francs.

b) C'est le règlement sanitaire qui impose la formalité du permis. Aux termes du § 2 de l'art. 27, ce sont les dispositions de l'art. 471, 15° du Code Pénal qui joueront (amende de 1 à 5 francs) (71), et nous verrons que le juge chargé d'appliquer la sanction dispose également de pouvoirs étendus.

2° *La construction n'est pas conforme au projet ; le règlement sanitaire est violé.* Le § 1 de l'art. 27 prévoit l'application des dispositions de l'article 12 et des sanctions qui figurent au paragraphe 15 de l'article 471 du Code Pénal.

L'art. 12 est ainsi conçu (72) « Lorsqu'un immeuble bâti ou « non, attenant ou non à la voie publique, constitue soit par « lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé « un danger pour la santé des occupants ou des voisins, le « préfet saisi par un rapport motivé de l'inspecteur départe-
« mental d'hygiène concluant à l'insalubrité de tout ou partie « de l'habitation est tenu, dans la quinzaine, d'inviter le con-
« seil départemental d'hygiène à donner son avis dans le délai « d'un mois :

« 1° sur la validité et les causes de l'insalubrité,

2° sur les mesures propres à y remédier.

« Le rapport de l'inspecteur départemental d'hygiène con-
« tresigné par le préfet est déposé au secrétariat général de
« la Préfecture à la disposition des intéressés.

« Les propriétaires, usufruitiers, usagers et occupants sont
« avisés au moins huit jours d'avance, à la diligence du préfet

(70) C. E. Tettelin, précité.

(71) Art. 471, 15° : « Seront punis d'amende depuis 1 franc jusqu'à 5 francs inclusivement ».

« Ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative et ceux qui ne seront pas conformes aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale... »

(72) Décret-loi du 24 mai 1938.

« et par lettre recommandée, de la réunion du Conseil Départemental d'hygiène et ils produisent dans ce délai leurs observations.

« Ils doivent, s'ils en font la demande, être entendus par le Conseil départemental d'hygiène en personne ou par mandataire et ils sont appelés aux visites et constatations de lieux.

« En cas d'avis contraire aux conclusions du rapport de l'inspecteur départemental d'hygiène, cet avis est transmis au Ministre de la Santé Publique, qui saisit le Conseil Supérieur d'hygiène publique de France.

« Si l'avis du Conseil départemental d'hygiène ou celui du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France conclut à la réalité de l'insalubrité, le préfet est tenu dans le délai de huitaine de prononcer par arrêté l'interdiction d'habiter.

« Cette interdiction d'habiter sera temporaire, s'il peut être remédié à l'insalubrité par des mesures appropriées indiquées ainsi que leur délai d'exécution par l'avis du Conseil Départemental d'Hygiène ou du Conseil Supérieur d'Hygiène publique et reproduites dans l'arrêté du préfet ; dans ce cas, l'interdiction d'habiter prendra fin dès constatation de l'exécution de ces mesures par l'Inspecteur Départemental d'Hygiène ;

« ou définitive, lorsque l'avis du Conseil Départemental d'Hygiène ou du Conseil Supérieur d'hygiène publique aura conclu à l'impossibilité de remédier à l'insalubrité constatée. »

En dehors des pénalités qu'il inflige, le Tribunal de simple police dispose de moyens étendus pour faire disparaître la contravention (73).

Une situation particulière appelle un examen plus attentif : la construction est conforme aux projets, mais ceux-ci, par suite d'une faute de l'Administration, ne sont pas conformes au règlement. Le titulaire, nous l'avons vu (74), n'est pas à l'abri des poursuites, le permis n'étant pas constitutif de droits. Les termes généraux de l'art. 27 en sont une preuve.

« Sera puni des peines portées à l'art. 471 du Code Pénal, quiconque en dehors des cas prévus par l'art. 21 de la Loi du 30 novembre 1922, aura commis une contravention aux prescriptions des règlements sanitaires prévus aux art. 1 et 2, ainsi qu'à celles des articles 5, 6, 7, 8 et 14. »

Enfin, le constructeur qui ne demande pas de permis et qui

(73) Cf. *infra*, p. 58.

(74) P. 47.

ne se conforme pas aux règlements, peut être poursuivi pour chacune de ces infractions.

Telles sont les hypothèses prévues et les textes qui s'y rapportent. Suivant quelle procédure les sanctions correspondantes seront-elles appliquées ?

Elle ne présente aucun caractère particulier. Un procès verbal est dressé par les autorités qualifiées, agents à compétence générale des art. 8 et s. du Code d'Instruction Criminelle, agents énumérés dans l'art. 2 de la Loi du 29 floréal an X (maires, adjoints, ingénieurs des Ponts et Chaussées, etc...). Sa rédaction est une formalité indispensable, mais son contenu ne fait foi que jusqu'à preuve du contraire. Le cas échéant, il peut être appuyé de preuves testimoniales (75).

L'autorité compétente est alors à même de juger. Mais quelle est cette autorité ? L'art. 27 de la Loi ne contient aucune disposition expresse. Il ne peut donc être question du Conseil de Préfecture Interdépartemental (76). La contravention relèvera des tribunaux judiciaires (77), en l'occurrence le tribunal de simple police.

Ce tribunal peut être amené à jouer un rôle important. En dehors de la constatation pure et simple de la faute et de l'application de la pénalité correspondante, il a le droit de vérifier la légalité des décisions, d'en interpréter l'étendue et la portée, de décider s'il y a ou non contravention, et dans la première hypothèse de rechercher s'il y a violation d'une loi, d'un règlement général, d'une simple instruction, recommandation, ou mesure de police (78).

Il fixe alors la sanction qui peut être triple : pénale, civile, administrative ; amende, réparation du dommage causé, démolition (79). Il peut aussi, et l'art. 11 (*in fine*) lui en donne l'autorisation, prononcer l'interdiction d'habiter.

Avant le décret-loi du 30 octobre 1935, cette interdiction n'était possible que dans deux hypothèses :

1° Dans les villes qui tombaient sous le coup de la loi de 1919-1924, tenues d'avoir un plan d'aménagement et soumises à l'obligation du permis de l'art. 11 en vertu du § 7 de l'art 1 de la loi de 1924, l'interdiction d'habiter pouvait être prononcée de plein droit (80).

(75) L'art. 2 du décret du 28 décembre 1926 a supprimé la formalité de l'« affirmation ».

(76) C. E. 14 juin 1911, Challamel et Minard, D. P. 1913.3.115.

(77) C. E. 6 juin 1910, Chauffour, Rec. p. 380.

(78) Crim. 17 octobre 1929, Philippe, D. P. 1930.1.121.

(79) Cass. crim. 26 février 1937, Varet, précité.

(80) C. E. 27 janvier 1933, Resal, D. P. 1933.3.9.

2° Dans les autres villes, seule la procédure de l'art. 12, longue et complexe, permettait d'aboutir à l'exécution d'office ou à l'interdiction d'habiter (81). Dans cette hypothèse, le recours contre l'arrêté du maire était toujours porté devant le Conseil de Préfecture (82).

Le décret-loi de 1935 en créant le permis d'habiter a modifié le situation : « Les immeubles destinés à l'habitation ne pourront être occupés, leur construction achevée, qu'après la délivrance d'un permis d'habiter accordé par le maire sur le rapport du service sanitaire constatant que les prescriptions du règlement sanitaire ont été observées ». Le projet gouvernemental déposé lors de la discussion de la loi de 1902, contenait une disposition analogue, mais elle fut retirée devant l'opposition du Sénat qui craignait d'armer les maires de pouvoirs discrétionnaires.

Cette procédure permet, en cas de non-conformité de la construction achevée aux prescriptions réglementaires, de prononcer d'office l'interdiction.

L'art. 11 maintient cependant les formalités de l'art. 12, mais celles-ci deviennent sans emploi, du moins en ce qui concerne les habitations neuves.

Quant à l'amende, elle constitue avant tout une sanction de formalité, mais peut, parfois, présenter des caractères de réparation. Aussi compte-t-elle quelques particularités qu'il convient de noter. Le principe du non cumul n'est pas applicable. Celui de la personnalité non plus : l'héritier, par exemple, peut être tenu de la payer, de même que la personne pour le compte de qui a agi l'auteur de la contravention, car une condamnation solidaire est possible. Les personnes morales ne sont pas à l'abri des poursuites. Enfin, l'amende est due, qu'il y ait ou non bonne foi, et dans certains cas, même s'il y a force majeure ; mais les dispositions du décret du 6 septembre 1870 peuvent jouer : la transaction est autorisée.

Le Juge de Paix a la possibilité d'imposer des sanctions civiles. En s'appuyant sur l'article 161 du Code d'Instruction Criminelle, il doit prescrire tous les travaux qu'il juge nécessaires pour faire disparaître la contravention, y compris la démolition (83), sans pouvoir apprécier l'importance plus ou moins générale des prescriptions sanitaires (84). Cette solution ne découle

(81) A noter cependant que le décret du 24 mai 1938 a rendu plus rapide l'enquête aboutissant à l'arrêté préfectoral portant interdiction d'habiter.

(82) C. E. 27 juin 1913, Crevel, Rec. p. 774.

(83) Tettelin, précité.

(84) Crim. 26 février 1937, Mondielli, D. H. 1937, p. 237.

pas implicitement de l'art. 27 qui prévoit simplement l'application de l'art. 12, c'est-à-dire le déroulement d'une procédure purement administrative, qui fait intervenir les Conseils d'Hygiène. Aux termes de la Loi, le Juge de Paix devrait donc obtenir l'avis de ces Conseils avant d'ordonner l'exécution d'office des travaux qu'il estime utiles. Mais il n'en est ainsi que s'il s'agit d'un arrêté individuel. Lorsque le texte contient des dispositions générales, et c'est le cas du règlement sanitaire, on revient aux règles du droit commun : celles de l'article 161 du Code d'Instruction Criminelle.

Le décret-loi relatif aux projets régionaux prévoit également une astreinte de 10 à 300 francs par jour de retard à remettre les lieux en état.

Le constructeur qui estimerait l'arrêté illégal, n'aurait donc que la possibilité de se pourvoir en Cassation ou d'intenter un recours en annulation devant le Conseil d'Etat (85).

Quel est le délai au terme duquel se prescrit l'action publique ? Pour les contraventions de simple police, c'est celui de un an (art. 640 du Code d'Instruction Criminelle). Mais lorsque le minimum de l'amende est de 16 fr., et c'est le cas lorsqu'il n'est pas demandé de permis, la Cour de Cassation observe la prescription de trois ans des délits. Quoi qu'il en soit le décret du 28 décembre 1926 qui rend imprescriptible le rétablissement de la voie publique, n'est pas applicable. Il ne concerne que la conservation de la voirie et non la défense de l'ordre public.

Le délai commence à courir du jour où la contravention a été commise et non de celui où elle a été constatée, car elle résulte du fait de la violation. La rédaction d'un procès-verbal ou de simples actes de poursuite sont insuffisants pour l'interrompre. Mais il y aura suspension s'il est nécessaire de surseoir pour juger une question préjudicielle.

Lorsque le jugement de condamnation intervient dans l'année, l'appel ne fera pas courir de nouveau délai, à moins qu'il n'émane du Ministère Public. Dans ce cas la prescription d'un an joue en faveur du prévenu.

Il faut également noter que l'article 30 de la Loi de 1902 déclare applicable dans tous les cas, l'art. 463 du Code Pénal, sur les circonstances atténuantes.

En dehors de ces sanctions spéciales au permis ou aux lois de santé les municipalités disposent de procédés indirects, plus pratiques et certainement plus efficaces que les modes de répression légaux.

(85) Cass. 11 novembre 1915, Leparmentier, D. P. 1921.140.

Le plus simple est le refus d'autorisation que le maire est en droit d'opposer au constructeur qui demande à relier ses installations d'eau, de gaz, de lumière... au réseau urbain.

C'est surtout en matière de courant électrique que l'examen des services municipaux peut s'exercer avec fruit. Une circulaire ministérielle de 1908 oblige en effet les concessionnaires à communiquer à la municipalité, huit jours à l'avance, les demandes de branchements.

Le maire peut également faire jouer avec succès la disposition de l'article 9 du décret-loi du 2 mai 1938 qui exclut du bénéfice de l'exemption d'impôt foncier les constructions réputées insalubres ou non conformes au règlement sanitaire ; il lui appartient en effet de notifier chaque année avant le 31 décembre au contrôleur des Contributions Directes la liste des immeubles considérés insalubres.

CHAPITRE III

L'ARTICLE 10 DE LA LOI DU 14 MARS 1919-19 JUILLET 1924 ET SA PERMISSION DE CONSTRUIRE

LA MISE EN APPLICATION DES PLANS D'URBANISME

1. — L'urbanisme

La loi de 1902 et son article 11 visaient un but précis, facile à définir : la défense de la santé publique. La loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924 et son article 10 prétendent sauvegarder un droit public beaucoup plus vague : l'urbanisme. La première imposait au constructeur l'obligation de bâtir un immeuble salubre. L'autre le contraint à respecter l'aspect général de la Cité. La propriété privée subit de nouvelles sujétions, un élément nouveau s'incorpore à l'ordre public.

L'urbanisme est l'ensemble des moyens utilisés pour assainir, agrandir, embellir une ville, organiser son développement, respecter les conditions de la vie moderne, les exigences de la sociologie, lutter contre les dangers du surpeuplement causés par la concentration urbaine. Il tend à « appliquer à la création et au développement des villes, les principes qui commandent leur avenir par l'étude rationnelle des apports entre la géographie et l'histoire économique, qui déterminent leur emplacement et les améliorations sociales, techniques, hygiéniques, esthétiques, par conséquent constructives que cet emplacement rend possible et qui doivent assurer sa fortune » (Robert de Souza).

L'urbanisme est « une science, un art, une philosophie et une mystique. Une science, car il soulève des questions techniques ; un art, car il y a à tenir compte des préoccupations subjectives et de sentiments collectifs ; une philosophie sociale, car on agit en fonction du milieu et des besoins même de la

« population ; une mystique enfin, car il importe que les citadins s'intéressent au développement de leur ville et en soient « fiers » (Agache) (1).

S'il est malaisé d'appliquer ces principes à des cités anciennes, la tâche est plus facile lorsqu'il s'agit de constructions de faubourgs ou de reconstructions de cités détruites. Aussi le législateur a-t-il mis à profit la réédification des villes endommagées par la guerre, pour élaborer la loi du 14 mars 1919 qui, modifiée par celle du 19 juillet 1924, est devenue en France « la Charte de l'urbanisme ».

Pour assurer l'observation de ces prescriptions nouvelles, le législateur avait le choix entre plusieurs procédés. Dans l'article 10 de la loi, il adopta le plus pratique : le permis de bâtir.

§ 1. — « A dater de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique d'un projet de reconstruction, d'aménagement, d'embellissement et d'extension, les propriétaires et locataires des immeubles atteints par l'exécution totale ou partielle du plan approuvé seront tenus, avant d'édifier de nouvelles constructions ou d'effectuer des travaux confor-
« fortatifs aux bâtiments existants, de demander la permission de construire à l'autorité administrative compétente et ils devront se conformer aux alignements fixés par application dudit plan.

§ 2. — « Toutefois lorsqu'il s'agira d'une construction à édifier en bordure de voies ou places non encore ouvertes et simplement projetées dans le plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension approuvé, la demande sera soumise au Conseil Municipal qui décidera si la commune est en mesure d'effectuer dans le délai de quinze ans les travaux prévus ou la partie de ces travaux nécessaires pour que le tronçon de voie amorcé au droit de la construction à édifier soit relié au réseau des voies publiques environnantes. Dans l'affirmative, le Conseil Municipal votera les ressources qu'il entend affecter à ces travaux et le constructeur devra se conformer aux alignements approuvés ».

§ 3. — « Dans le cas où le Conseil Municipal déciderait que la Commune n'est pas en mesure d'effectuer lesdits travaux dans le délai de quinze ans, le Conseil Général devra être appelé à décider s'il y a lieu pour le département d'effectuer les travaux dans le même délai et de voter les crédits nécessaires.

(1) Cité par M. Boulloche, *L'évolution de la notion d'utilité publique depuis la guerre*.

§ 4. — « Si la commune et le département ne sont pas en mesure d'effectuer lesdits travaux, l'autorité compétente devra délivrer aux intéressés les permissions demandées. Toutefois, le Conseil Municipal ou, à son défaut, le Conseil Général aura la faculté de voter les ressources nécessaires à l'acquisition immédiate, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation.

§ 5. — « La décision du Conseil Municipal devra intervenir dans la session ordinaire qui suivra le dépôt de la demande et celle du Conseil Général, dans la session ordinaire qui suivra la décision du Conseil Municipal.

§ 6. — « L'interdiction de construire s'exercera sans réserve pendant trente ans à dater de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique du projet sur les parcelles ou parties de parcelles de terrain nu compris dans les alignements projetés et situés en dehors de l'agglomération lorsqu'il s'agira de parcelles n'ayant pas d'accès direct à une voie publique faisant partie du réseau des voies urbaines de la commune. La permission de construire sera accordée suivant l'alignement projeté.

§ 7. — « Aussi bien en bordure de voies ou places non encore ouvertes et simplement projetées que de voies ou places existantes à modifier, il sera tenu compte au propriétaire ou locataire de la valeur du terrain nu qu'il aura abandonné à la voie publique et, dans le cas où l'aménagement prévu par le projet approuvé interdirait complètement toute construction sur la partie restante de l'immeuble ou si cette partie était impropre à recevoir une construction salubre conformément aux règlements en vigueur, la permission de construire sera refusée et la commune devra, si l'intéressé le requiert, procéder à l'acquisition de l'immeuble soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation. Faute de quoi la permission de construire sera accordée sans observer l'alignement.

§ 8. — « Au cas où le plan d'alignement prévu par l'art. 136, § 14 de la loi du 5 avril 1884 n'aurait pas été dressé, ce plan sera établi tout au moins au droit des immeubles du demandeur, dans le délai de deux mois.

§ 9. — « La permission visée aux paragraphes précédents est indépendante du permis de construire prévu par l'article 11 de la loi du 15 février 1902 qui devra être demandé conformément aux règles en vigueur. »

Un décret-loi du 30 octobre 1935 a, d'autre part ajouté un alinéa à l'art. 10, ainsi conçu :

Décret portant suppression d'exonération des servitudes résultant de plans généraux d'alignement.

« L'art. 10 de la loi du 14 mars 1919 modifiée par celle du 19 juillet 1924 concernant les plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement des villes est complété par l'alinéa suivant :

« Les dispositions du présent article et notamment de l'alinéa 7 sont applicables à la réalisation des alignements de grande voirie approuvés par un acte, même antérieur à l'approbation du plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement, dans la mesure où ces alignements n'excèdent pas les limites assignées à la voie publique par ledit plan d'aménagement.

« Elles sont également applicables dans la même mesure à l'égard des immeubles qui auraient été expressément exonérés par l'acte antérieur approubatif du plan d'alignement de la servitude de reculement. »

Cet article 10, dont le principal mérite n'est pas la clarté (2), transpose les dispositions de l'alignement au respect des règles de l'urbanisme et permet à l'Administration d'empêcher un propriétaire de construire sur un terrain réservé à l'embellissement de la cité.

2. — Histoire de l'article 10

Dans la loi de 1919, il était ainsi conçu : « A dater de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique du plan de reconstruction, d'aménagement, d'embellissement et d'extension, les propriétaires de terrains en bordure des voies et places projetées devront se conformer aux règles édictées par le législateur sur l'alignement et ne pourront édifier de constructions nouvelles sans avoir obtenu au préalable un permis de construire délivré par le maire. Il ne pourra plus être édifié de construction nouvelle en bordure de voies et places projetées que suivant les alignements fixés ».

Ce texte était sévère. Il donnait à l'Administration des pouvoirs exagérés tandis que les propriétaires ne bénéficiaient d'aucune garantie. L'établissement des voies nouvelles était même à leur charge et leur terrains, s'ils étaient sans accès à

(2) Le Conseil d'Etat a dû, à plusieurs reprises (5 janvier 1934, 25 juin 1937), se réunir en cinq sections pour en trancher certaines difficultés d'interprétation.

la voie publique, perdaient toute valeur. Les inconvénients étaient trop manifestes ; divers projets de modification furent déposés. L'un d'eux, émanant du Gouvernement, daté du 7 janvier 1922 (3), fut suivi d'une contre-proposition Siegfried du 29 juin 1922 (4). Ces deux textes ne différaient du reste que sur la question des délais : dans le projet du gouvernement, le Conseil Municipal saisi par le Maire à la suite d'une demande de permis, devait décider dans les 15 ans s'il était en mesure d'effectuer les travaux, et dans ce cas, voter les ressources nécessaires. Dans le projet Siegfried, il disposait de 30 ans. Le rapporteur, M. Cornudet, en vue de sauvegarder les intérêts des propriétaires, estimait qu'un délai de 5 ans était suffisant (5).

Mais le projet gouvernemental contenait une lacune grave : il ne fixait aucune limite de date de la délibération du Conseil Municipal. Sans texte, il était délicat d'appliquer le délai de 4 mois, même prolongé pour les décisions d'assemblées, prévu par la loi du 17 juillet 1900. Devant les Chambres, il fut soutenu que le Conseil Municipal devait prendre sa décision dans les quatre mois de la demande et qu'en cas de refus, il appartenait au Conseil Général, au cours de la session suivant celle du Conseil Municipal, de faire exécuter le travail et de voter les crédits. Si rien n'avait été décidé, l'autorisation de construire aurait été délivrée.

Le texte définitivement adopté s'arrêta au délai de 15 ans et fixa la date de la décision du Conseil Municipal à la session ordinaire suivant le dépôt de la demande.

Mais en dehors de ce point particulier, le texte de l'art. 10 est souvent obscur. L'absence de discussion devant les Chambres en est la cause : pas de débats, pas d'éclaircissements sur la pensée du législateur. Aussi est-il utile de procéder à l'examen attentif du champ d'application, du régime juridique, de la procédure, des recours, du contentieux, de cette permission de construire.

3. — Champ d'application

La loi de 1924 impose au constructeur :

a) le permis sanitaire de la loi de 1902 ;

(3) Cf. Annexe n° 4015. *J. O. Chambre*, Doc. Parl. 1922, Session ordinaire, p. 337.

(4) Cf. Annexe n° 4607. *J. O. Chambre*, Doc. Parl. 1922, Session ordinaire, p. 1254.

(5) Cf. Annexe n° 5829. *J. O. Chambre*, Doc. Parl., Session ordinaire, p. 622.

b) la permission de construire qu'elle crée.

Où s'applique cette permission ?

1° Aux villes tenues d'avoir un plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement déclaré d'utilité publique ;

2° Aux immeubles atteints par ce plan.

1° LE PERMIS DE BÂTIR DE L'ART. 10 EST OBLIGATOIRE
DANS LES VILLES TENUES D'AVOIR UN PLAN D'AMÉNAGEMENT

Deux questions se posent alors :

A) Que faut-il entendre par plan d'aménagement ?

B) Quelles sont les villes tenues d'avoir un plan ?

*A) Les plans d'aménagement, d'extension
et d'embellissement communaux et régionaux*

a) *Définition.* — Le plan est l'acte par lequel l'Administration prépare l'organisation actuelle et future des travaux d'urbanisme nécessaires à une cité. C'est une œuvre d'ensemble et de prévoyance.

Les cités vivent, s'agrandissent, se transforment. Leur évolution ne doit pas être abandonnée à la libre fantaisie des particuliers. Il importe que l'Administration la prévoie, l'organise, la canalise dans le sens qu'elle estime conforme à l'harmonie de la ville. Le plan prépare la cité future.

Dans l'intérêt des générations à venir, il impose des charges aux constructeurs actuels. Aussi doit-il être dressé avec soin. « Le plan (d'aménagement) doit être exactement adapté « au rôle de la ville, à ses fonctions, à ses perspectives d'avenir. Il doit être créé pour la ville. Le véritable urbanisme ne « connaît pas la confection » (6).

Il tient compte de la situation historique, géographique, économique de l'agglomération et en sauvegarde les perspectives artistiques.

Mais parfois, et c'est le cas des grandes villes « tentaculaires », des communes administrativement distinctes constituent pratiquement un seul bloc. Le plan d'aménagement doit leur être commun. C'est que qu'a compris le législateur, et un décret-loi du 25 juillet 1935, reprenant un projet déposé le 24 mars 1932 et rapporté le 22 décembre 1934 devant le Sénat, impose un

(6) Bouloche, ouvrage cité.

seul plan pour « les communes voisines, limitrophes ou non, situées ou non dans un même département, qui réunissent des intérêts communs résultant, soit de la continuité de leurs zones habitées, ou de la tendance de celles-ci à former une agglomération unique, soit d'un même caractère industriel, touristique ou autre » (7).

Le plan d'aménagement est différent de celui d'alignement quant au but poursuivi. L'un vise à conserver et améliorer la voie publique. L'autre utilise la voie publique pour réaliser l'aménagement de la commune. Cependant, en dépit de la divergence des intentions, ils se complètent l'un l'autre : le plan d'alignement est une base indispensable pour l'aménagement. Lorsqu'il n'existe pas, le § 8 de l'article 10 prescrit son établissement dans les deux mois à compter du jour de la demande d'une permission de construire. Le plan d'alignement est une carte et en a la précision. Le plan d'aménagement est un projet dont le contenu peut n'être que schématique. La loi admet qu'un programme est suffisant, à la condition d'être sérieux.

b) *Contenu.* — Un projet de plan comprend trois parties :

1° un *plan* qui donne les caractéristiques de la rue (largeur, direction), des places (étendue, emplacement), des espaces libres (édifices publics, monuments), des installations d'intérêt général et d'hygiène publique, etc. La loi autorise les communes à n'établir que ce plan directeur.

2° un *programme* qui fixe les « servitudes hygiéniques, archéologiques, esthétiques et toutes autres conditions y relatives (égouts, assainissement, style des constructions, etc...). Un plan régional ne comprend que les servitudes communes (8).

3° un projet *d'arrêté* du maire, pris après avis du Conseil Municipal, qui règle l'application des mesures prévues, et prescrit, le cas échéant, les dispositions spéciales à la commune.

Les servitudes prévues dans le programme sont actives ou passives. Elles sont actives, lorsqu'elles imposent au constructeur des prescriptions nettement définies d'ordre hygiénique,

(7) C'est de l'initiative des préfets que dépend la formation des groupements régionaux. Ils invitent les Conseils Municipaux à délibérer sur leur adhésion au Groupement. Ceux-ci en décident. L'unanimité n'est pas indispensable : une majorité des 2/3 est suffisante pourvu qu'elle soit appuyée d'un avis favorable des Conseils Généraux. Le Groupement est alors créé par décret, sur proposition du Ministre de l'Intérieur, après avis de la Commission Supérieure d'aménagement des Villes. (D. du 25 juillet 1935. D. P.35, H. 255. D. du 17 septembre 1936 et du 5 mars 1937.)

(8) Art. 4 du décret du 25 juill. 1935.

esthétique, archéologique : son immeuble aura une certaine hauteur ; il observera certaines mesures d'hygiène ; il s'inspirera d'un style bien déterminé. Au contraire, la servitude est passive, lorsqu'elle entraîne interdiction de construire sur un terrain réservé à un édifice public, sur un espace libre...

Pour ne pas donner de pouvoirs exagérés aux communes, il est nécessaire d'interpréter strictement les clauses qui imposent les servitudes. Cette réserve devient même indispensable lorsqu'une série de servitudes est groupée en vue de créer une obligation nouvelle et différente : le « zoning », c'est-à-dire la répartition en zones des immeubles suivant leur destination résidentielle, commerciale ou industrielle...

Cette combinaison a pendant longtemps été repoussée par notre jurisprudence administrative. En dépit d'une admission implicite résultant des lois du 20 avril 1932 (9) sur les établissements insalubres, et du 14 mai 1932 sur la région parisienne le Conseil d'Etat ne lui donne droit de cité que par un arrêt en date du 23 février 1934 (10) qui parle de « zones où les servitudes sont différentes ». Enfin, l'article 4 du décret du 25 juillet 1935 (11) l'introduit définitivement et sans contestation dans notre législation.

c) *Elaboration.* — Le plan doit être élaboré avec soin. Aussi la procédure en est-elle longue et complexe. Le projet, préparé par un homme de l'art, fait l'objet d'une délibération du Conseil Municipal. Le bureau d'hygiène ou la Commission sanitaire le contrôlent et donnent leur avis. Une enquête est ordonnée, analogue à celle de l'expropriation. Elle est exécutée dans les formes prévues par le décret du 2 mai 1936. La Commission sanitaire procède alors à un examen obligatoire. La Commission départementale d'aménagement et d'extension qui siège à la préfecture du département, et dont le rôle est purement consultatif, coordonne, s'il y a lieu, les plans des communes voisines. Le projet est transmis au Préfet qui l'adresse, à son tour, au Ministre de l'Intérieur (12). La Commission Supérieure d'Aménagement, d'embellissement d'extension des villes qui siège auprès du ministre et dont le rôle principal est d'établir les règles générales susceptibles de guider les municipalités dans l'établissement des plans, approuve le projet soumis. La com-

(9) Voir *infra*, p. 141.

(10) Laine, Rec. p. 267. S. 1935.3.9.

(11) Cf. *infra*, p. 90.

(12) Lorsqu'il y a région créée par décret, les projets, avant d'être transmis au Ministre de l'Intérieur, sont soumis pour avis au Comité régional d'aménagement.

mission supérieure de défense passive donne également avis (art. 20, D. 20 décembre 1935). Un décret en Conseil d'Etat le déclare enfin d'utilité publique (13).

Mais cette dernière formalité n'a lieu que deux ou trois ans après l'établissement du plan. Entre temps, des considérations nouvelles ont pu intervenir ; une modification du projet peut devenir nécessaire ; elle ne sera réalisée cependant qu'en suivant la même procédure (14). Toutefois, les projets communaux déclarés ou non d'utilité publique, et qui diffèrent d'un projet régional, seront modifiés sur simple demande du maire ou du préfet ; l'application des dispositions contraires sera même suspendue par simple arrêté préfectoral.

Ces formalités accomplies, le Conseil Municipal ne peut se refuser à exécuter un plan régulièrement approuvé (15), ni décider de mesures non prévues dans le plan (16).

Quant aux frais d'établissement, ils sont à la charge des communes (17), mais des subventions peuvent être accordées. S'il s'agit d'un projet régional, ils sont répartie entre les communes par le comité régional, au prorata, pour chaque commune, de la valeur du centime additionnel fixé au cours de l'année précédente.

d) *Effets*. — Un plan n'a d'effet qu'à partir de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique, mais il s'impose alors, sans dérogations possibles à l'Administration et aux particuliers.

Le projet n'a de valeur obligatoire qu'après la publication du décret déclaratif d'utilité publique. Le texte est formel et la jurisprudence l'a rappelé maintes fois (19). Afin de mettre obstacle à une spéculation inévitable sur les terrains atteints,

(13) Cette procédure a été précisée dans une Circulaire Interministérielle du 5 mars 1920. Cf. *J. O.*, p. 4750. — Cependant, lorsqu'il s'agit de villes détruites, un arrêté préfectoral est suffisant.

(14) C. E. 18 mai 1934, Jamba, D. H. 1934, p. 384.

(15) C. E. 13 décembre 1929, Lamy, Rec. p. 1120.

(16) C. E. 2 novembre 1933, Dumon, Rec. p. 983.

(17) Ils sont à la charge de l'Etat, s'il s'agit d'une ville détruite entièrement ou d'une agglomération de caractère pittoresque ou artistique.

(18) Cf. Laroque, « L'urbanisme dans la jurisprudence contentieuse du Conseil d'Etat ». *Revue Internationale de Sciences administratives*, 1938, t. 2, p. 244.

(19) C. E. 2 mars 1928, Société Hôtelière et Immobilière d'Aix-les-Bains, S. 1928.3.65.

C. E. 22 février 1929, Deschizeaux, Rec. p. 221.

C. E. 24 janvier 1931, Parent, D. P. 1932.3.21.

C. E. 21 décembre 1932, C^{ie} des Salins du Midi, Rec. p. 1118.

C. E. 22 juillet 1932, Landois, Rec. p. 776.

C. E. 22 janvier 1937, Taburat.

le rapporteur de la loi de 1924, M. Dormoy, avait exprimé le désir que les plans aient effet dès leur établissement par les municipalités (20), mais le législateur, dans la crainte de donner aux maires des pouvoirs exagérés, repoussa cette proposition.

Toutefois, il importe de ne pas laisser l'Administration désarmée pendant cette période intermédiaire. Elle doit être en mesure d'empêcher la création de situations susceptibles d'entraver la réalisation du projet. Certes, elle n'a pas la possibilité, au nom de l'alignement, de s'opposer à la construction de bâtiments non conformes aux dispositions du plan d'aménagement, à moins qu'un permis sollicité ne fasse apparaître une violation du règlement sanitaire (21), mais elle est fondée à faire des réserves sur les conséquences possibles de la non-conformité au plan à l'étude (22).

Il est également possible de faire déclarer d'utilité publique certains travaux urgents compris dans le plan. L'article 51, § 1, du décret du 5 novembre 1926 le permet « lorsqu'aucune déclaration contraire au projet n'aura été produite à l'enquête et que l'avis du commissaire enquêteur sera favorable ». Le préfet, par arrêt motivé prononce la déclaration d'utilité publique. Mais cette procédure n'est applicable qu'à certains travaux bien déterminés et non à l'ensemble du plan (23).

Le maire devrait même n'accorder qu'une autorisation à durée limitée aux constructeurs manifestant l'intention d'installer des établissements dangereux (1^{re} et 2^e classe) dans une zone que le projet réserve à l'habitation.

Enfin, une Municipalité qui se refuse à voter les ressources nécessaires à la réalisation du projet, a toujours le droit et le devoir de maintenir dans la mesure du possible le tracé du plan, afin de faciliter son exécution ultérieure.

La déclaration d'utilité publique publiée, (et celle-ci a un caractère définitif sur lequel il est impossible, même au Pouvoir Central, de revenir, par exemple en subordonnant l'approbation d'une modification à la réalisation d'autres modifications) (25) le plan s'impose à tous (26), sans qu'il puisse y être dérogé

(20) Dans ce même but, il avait également été proposé de n'accorder aucune indemnité en cas d'expropriation, pour les améliorations et plantations effectuées après l'ouverture de l'enquête.

(21) 27 janvier 1933, Resal, S. 1933.3.116.

(22) C. E. 23 janvier 1934, Société Grand Dépôt Céramique, S. 1935.3.19

(23) C. E. 19 février 1932, C^{ie} des Mines d'Aniche, S. 1932.3.83.

(24) C. E. 10 février 1937, C^{ie} de Saulx-les-Chartreux.

(25) C. E. 24 janvier 1936, Cne de Suresne, D. H. 1936, p. 183.

(26) C. E. 15 février 1935, Fougerolle, Rec. p. 198.

(27), aussi rigoureusement qu'un règlement, du moins, dans certaines de ses parties.

Il produit alors ses effets à l'égard de l'Administration et des particuliers.

L'Administration se trouve pourvue de pouvoirs considérables. Pour toutes les expropriations nécessaires à son exécution, le plan permet au préfet de prendre immédiatement un arrêté de cessibilité même si l'opération ne doit être réalisée qu'ultérieurement, mais il ne dispense pas de la formalité de la déclaration d'utilité publique (28). Il ne comporte cependant aucune obligation d'exproprier (29) pour l'Administration et ne l'empêche pas de suivre la procédure courante (30).

Grâce à lui, de vastes opérations d'ensemble deviennent possibles : le Conseil d'Etat admet la démolition de quartiers entiers en vue d'une reconstruction sur des bases nouvelles.

L'application de l'expropriation pour cause d'insalubrité, prévue par la loi du 17 juin 1915 (31) se trouve ainsi facilitée.

En cas d'élargissement de la voie publique le plan produit tous ses effets, quelle que soit l'importance du terrain pris aux particuliers ; la seule réserve admise par la loi est l'impossibilité d'utiliser la partie restante à l'édification d'une construction salubre.

L'Administration est cependant tenue à certaines obligations. Elle doit acquérir le terrain inapte à recevoir une construction, dès que le propriétaire le requiert. Elle est tenue d'entreprendre les travaux prévus au plan, dans des délais déterminés.

Mais les charges que supportent les particuliers sont beaucoup plus lourdes. Ils sont en effet tenus de respecter à la fois les alignements et les servitudes que crée le plan et de solliciter la délivrance de l'alignement et de la permission de construire de l'article 10.

B) Villes tenues d'avoir un plan d'aménagement d'extension et d'embellissement

Ces villes sont :

1° Celles dont la population agglomérée dépasse 10.000 habitants au dernier recensement, compte tenu de la population

(27) C. E. 20 février 1935, Des Courtils, Rec. p. 213.

(28) Civ. 15 fév. 1932, Ville de Tourcoing, D. P. 1932.1.62.

(29) Crim. 22 oct. 1936, Cristini, D. H. 1937, p. 39.

(30) C. E. 8 mai 1934, Chamalière, Rec. p. 535.

(31) C. E. 4 janvier 1935, de Lara, S. 1936.3.9.

C. E. 22 novembre 1935, Chouard-Lévy, S. 1936.3.17.

comptée à part des établissements militaires, hospitaliers, scolaires, etc... à la condition qu'ils ne soient pas en dehors de la cité (32).

2° Celles dont la reconstruction s'impose, parce qu'elles ont été détruites en tout ou partie par la guerre, un incendie, un tremblement de terre, un cataclysme (33).

3° Celles du département de la Seine, quelle que soit leur population (34).

4° Les communes en voie d'accroissement dont la liste, établie par le Conseil Général sur la proposition de la Commission départementale d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, est ensuite approuvée par le préfet.

5° Les communes qui demandent leur assujettissement à la loi. Après délibération du Conseil Général, approuvée par le préfet, elles sont inscrites sur une liste sur avis favorable de la Commission départementale.

Le Conseil Général statue et a pleine liberté pour apprécier. Sa décision deviendra exécutoire, si dans les trois mois qui suivent la clôture de la session un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution (art. 48 et 49 de la loi du 10 août 1871).

6° Les stations balnéaires, maritimes, hydrothermales, climatiques, sportives et autres, soumises à la taxe de séjour dont la population augmente de 50 % et plus, à certaines époques de l'année, et dont la liste doit être établie par département.

7° Les agglomérations, quelle que soit leur importance, qui ont un caractère pittoresque, artistique et historique, inscrites sur une liste établie par la Commission départementale des Sites et Monuments Naturels instituée par la loi du 21 avril 1906, et révisée par la Commission supérieure d'Aménagement.

S'il n'est qu'un (ou plusieurs) quartier qui présente ce caractère, il sera seul porté sur la liste.

8° Les groupes d'habitations et lotissements créés ou développés par des associations, des sociétés ou des particuliers, sans tenir compte de leur importance, pourvu qu'ils soient susceptibles de recevoir des constructions.

9° Les communes comprises dans les régions prévues par le décret-loi du 25 juillet 1935. L'art. 10 leur devient même immédiatement applicable dès la déclaration d'utilité publique du projet.

(32) Cf. Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 14 juin 1920. *Bulletin du Ministère de l'Intérieur*, 1920, n° 309.

(33) Cf. *infra*, Ch. IV, p. 132.

(34) Cf. *infra*, Ch. IV, Paris et la région parisienne, p. 105.

Il faut noter, par ailleurs que le permis prévu par la loi de 1902 est également obligatoire dans toutes ces hypothèses.

Au total c'est 1.700 villes qui se trouvent astreintes à l'obligation du plan. En 1934, 212 seulement s'y étaient soumises. En 1936, 256. Paris figurait parmi les abstentionnistes.

2° LES IMMEUBLES ATTEINTS PAR LE PLAN D'AMÉNAGEMENT

La loi de 1919-1924 est beaucoup plus sévère pour les propriétés privées que celle de 1902. Aussi son application quant aux immeubles doit-elle être plus limitée. Le permis sanitaire est imposé à tout immeuble destiné à l'habitation, quelle que soit sa situation. La permission de construire de l'article 10 n'est exigible que pour les immeubles « atteints par l'exécution totale ou partielle du plan approuvé » (35).

La disposition n'en est pas moins lourde, car elle ne touche pas seulement les immeubles situés en bordure de voies existantes. Elle atteint également les constructions placées sur le tracé de voies non encore ouvertes et simplement projetées, avec cette restriction cependant que, dans ce cas, la charge est à durée limitée ; mais la servitude de reculement doit alors être observée, quelle que soit la position de la construction par rapport à la voie, quelle que soit l'importance de l'empiètement.

En matière d'alignement, nous l'avons vu, la jurisprudence estime qu'il n'y a pas reculement si le plan d'alignement élargit considérablement la voie ou si l'emprise sur la propriété est trop importante. Il en va tout différemment sous le régime de la loi de 1919-1924. Les immeubles sont astreints à la servitude, en toute hypothèse. Y aurait-il un doute, les termes du rapport Dormoy (36) le dissiperaient. Tous les immeubles, spécifie-t-il, en « saillie, quelle que soit l'importance de la saillie, sur les « voies existantes seront assujettis à la servitude de reculement. » Cependant pour les voies projetées, la servitude, nous le verrons, a des limites.

La loi du 14 mars 1919 était encore plus sévère. Elle imposait la servitude de reculement dans toute sa rigueur aux propriétés limitrophes de voies simplement projetées. En revanche, elle laissait subsister implicitement la jurisprudence de l'alignement dont bénéficiaient les immeubles empiétant considérablement sur les voies existantes. Aussi la réalisation des ouvrages

(35) C. E. 10 juillet 1925, Cons. Mestre, D. P. 1926.3.41. D H. 1925, p. 14.

(36) J. O. du 2 juin 1924, Annexe n° 7250, p. 511

d'utilité publique : parcs, terrains sportifs, espaces libres, cimetières, édifices publics, réserves boisées ou non, était-elle pratiquement rendue impossible.

En dehors de l'exécution du plan, le rôle du permis est de protéger la voirie ; il importe donc qu'il soit obtenu en toute occasion, qu'il s'agisse de constructions ou de travaux confortatifs.

En résumé, l'autorisation doit être demandée pour toute construction solide et durable, pour toute bâtisse provisoire ou définitive, tout mur de clôture, barrière, simple palissade et même plantation, en un mot, tout ce qui constitue une emprise du sol susceptible d'empiéter l'alignement ou de violer les dispositions du programme.

4. — Régime juridique

C'est du but visé par une institution que dépend son régime juridique. Le permis de l'article 10 a été créé pour conserver la voie publique et l'aménager conformément aux principes de l'urbanisme. De ces données, quelles conclusions tirer quant à l'autorité chargée de le délivrer ?

Le paragraphe 1^{er} de l'article parle de « l'autorité administrative compétente ». Un peu plus de précision n'aurait pas été inutile, car toute la question est précisément de savoir quelle est cette autorité compétente.

Plusieurs solutions ont été proposées. Pour certains, les règles du permis de 1902 devraient être appliquées : l'autorité compétente serait le maire. Mais une objection s'impose : les deux permis sont liés à deux problèmes différents. L'un ne cherche à protéger que la santé publique. L'autre défend la voie publique en même temps que l'intérêt général, économique, esthétique, hygiénique, social de la cité.

Pour d'autres, c'est l'alignement et les textes relatifs à la voirie, qui donneraient la solution. Le permis serait délivré par le préfet, pour les terrains en bordure de routes nationales, des chemins départementaux, et par le maire dans les autres cas (art. 52 de la loi du 10 septembre 1807). Mais l'édit de 1607 ne vise que la protection de la voie publique. La loi de 1919-1924 contient des dispositions d'urbanisme indépendantes de la voirie, pour lesquelles la répartition des compétences n'aurait plus de sens.

Pour les immeubles à construire sur des terrains non limi-

trophes à la voie publique (propriétés en bordure de terrains de jeux, édifices publics), on peut, semble-t-il, faire jouer l'art. 92 de la loi du 5 avril 1884 (37), et donner compétence au maire sous l'autorité de l'administration supérieure.

Du reste, en tout état de cause, le préfet, même compétent, devrait prendre l'avis du maire, seule autorité chargée de veiller à l'exécution du plan.

En conclusion, c'est au maire que, pratiquement, il appartiendra de délivrer le permis de la loi de 1924 (38). Mais les Conseils Municipaux et Généraux, ayant une option à exercer suivant une procédure qui sera précisée plus loin peuvent également intervenir au cours des opérations.

Quant à la forme, la permission de construire est analogue à l'arrêté d'alignement. Elle est nécessairement écrite. Tacite ou verbale, elle serait illégale (39).

Dans quel délai doit-elle être demandée ? La loi ne le précise pas. M. Bonde (40) estime, avec raison semble-t-il, qu'il faut appliquer le délai de vingt jours fixé dans la loi de 1902. Si l'Administration le juge trop court, il lui suffit de refuser avant l'expiration, en motivant le refus et en précisant les modifications qu'elle juge nécessaires. Elle contraint ainsi le constructeur à transformer son projet avant de le présenter à nouveau. Entre temps, il est possible d'en étudier les conséquences pour la commune. Sans complications, le délai est prolongé de façon suffisante.

Un autre point dont la solution ne se trouve pas dans la loi, est le délai dans lequel le constructeur est tenu de commencer ses travaux. Rien ne s'oppose à l'application des règles du droit commun, c'est-à-dire la péremption des permissions de voiries, « l'année du jour de leur date », établie par un arrêt du Conseil du Roi du 6 octobre 1733 et précisée par des lettres patentes du 22 octobre 1733 ainsi conçues :

« Des quelles permissions ceux qui les auront obtenues seront tenus de se servir pendant l'année du jour de leur date ;
« après quoi elles demeureront nulles et sans effet ». Cependant la permission n'est pas périmée si les travaux commencés

(37) Art. 92, loi du 5 avril 1884 : Le maire est chargé sous l'autorité de l'Administration supérieure :

1° de la publication et de l'exécution des lois et règlements ;
2° de l'exécution des mesures de sûreté générale ;
3° des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois.

(38) Les décrets-lois de 1935, donnant expressément compétence aux maires, confirment cette solution.

(39) Req. 22 novembre 1938, Lanoix, D. H. 1939, p. 98.

(40) Bonde, *Traité pratique d'aménagement, d'embellissement et d'extension*.

ne sont pas achevés à la fin de l'année (41). En cas d'interruption, il n'est pas besoin d'autorisation nouvelle, à moins de stipulation contraire des autorités.

L'Administration, enfin, a le droit de fixer la date à laquelle ils doivent être entrepris.

5. — Effets

En demandant la permission de construire, le propriétaire s'engage à respecter :

1° l'alignement ;

2° les servitudes d'urbanisme créées par le plan d'aménagement.

A) *L'alignement*

L'alignement que doit observer le constructeur touché par le plan d'aménagement est beaucoup plus rigoureux que celui de l'édit de 1607. Il est exigible aussi bien en bordure de voies existantes, que de voies encore à l'état de projet. Il doit être respecté, quelle que soit l'emprise subie par la propriété.

Par ailleurs, il ne diffère de l'alignement ordinaire que par la disposition de l'art. 7 de la loi de 1924 qui défère toutes les contraventions aux tribunaux judiciaires.

La demande faite par écrit sur papier timbré, est préalable à toute construction, travail confortatif, plantation ou clôture empiétant ou susceptible d'empiéter sur la voie publique. Si les plans joints à la demande sont conformes aux dispositions du projet d'aménagement, le maire (adjoint ou Conseiller Municipal) délivre l'arrêté sans qu'il soit besoin de consulter le Conseil Municipal. Un recours au préfet est possible en cas de refus ou de retard abusif.

L'arrêté transfère à la collectivité la propriété du sol non bâti que la déclaration d'utilité publique du plan d'aménagement n'avait fait que grever d'une sorte de « servitude légale passive », celle de ne pas bâtir. En revanche, il ouvre un droit à indemnité en faveur du propriétaire.

Nous allons étudier, avec quelques détails, la situation des constructeurs ; lorsque les terrains sont limitrophes des voies existantes, lorsqu'ils sont situés en bordure de voies à créer, lorsqu'il y a un projet régional.

(41) Cass. 30 décembre 1859, V. Ricord, D. P. 1863.1.382.

a) *Les terrains sont limitrophes de voies existantes*

L'alignement peut entraîner deux servitudes : celle d'avancement et celle de reculement.

En ce qui concerne la première, la loi de 1924 n'a rien prévu. Si donc la voie est rétrécie, seules sont applicables les règles de droit commun. Le propriétaire a un droit de préférence sur la parcelle abandonnée. Il peut même en exiger l'aliénation à son profit (42), et s'il y a eu vente en faveur d'un tiers, la faire annuler (43). Ce droit de préemption (44) lui permet de prendre possession du terrain abandonné, dès la promulgation de l'arrêté administratif opérant cession, sans attendre la fixation de la valeur par experts. S'il refuse d'exercer son droit, l'Administration acquerra le terrain à l'amiable ou par expropriation, à la valeur d'avant les travaux. Lorsque la commune n'est pas en mesure d'effectuer ces opérations, et que le propriétaire ne prend aucune décision, l'espace restera vacant.

De beaucoup plus importante est la servitude du reculement. Ses règles en sont du reste plus rigoureuses que celles de l'alignement simple (45).

En matière d'alignement, les tribunaux administratifs et judiciaires sont également compétents. Deux jurisprudences divergentes en ont résulté ; celle du Conseil d'Etat, libérale ; celle de la Cour, sévère.

Le Conseil d'Etat, respectueux de la propriété privée, impose à l'Administration l'obligation d'acquérir l'immeuble :

1° Lorsque le plan l'ampute de façon trop considérable (de plus de un cinquième, en général) ;

2° Lorsque le projet comporte plus qu'une simple rectification de rue, plus qu'un simple effacement de plis et coudes ;

Il se refuse également à faire jouer les règles de l'alignement, lorsqu'il s'agit de rues non encore ouvertes (46).

La Cour de Cassation (47), au contraire, est beaucoup plus favorable aux intérêts de l'Administration. Elle applique les textes à la lettre.

C'est pourquoi, le législateur dans le désir de faire bénéficier les communes, à la fois des dispositions de l'article 2 de la loi

(42) C. E. 6 août 1887, Dolivot, D. P. 1883.3.126.

(43) Cass. 3 mai 1871, Monnet, D. P. 1874.2.52.

(44) Cf. Guille, *op. cité*, p. 47 et s.

(45) C. E. 10 août 1923, D. P. 1923.3.69. — Encore la différence était-elle plus grande avant le décret-loi du 30 octobre 1935 qui a étendu les dispositions de l'article 10 aux alignements de grande voirie.

(46) C. E. 31 mai 1938, Réocreux, Gaz. Palais 1938.2.513.

(47) Cass. 10 mars 1923, Boddaërt, D. P. 1923.1.191.

du 6 novembre 1918 sur l'expropriation par zones et de l'art. 50 de l'ancienne loi du 3 mai 1841 sur la réquisition d'emprise totale, dispositions que la jurisprudence de la Cour permet pratiquement d'appliquer, attribue, dans l'article 7 de la loi de 1924, compétence exclusive aux tribunaux judiciaires, tribunal correctionnel ou de simple police.

Cette prescription n'existait pas dans la loi de 1919. Le Conseil d'Etat maintenait l'obligation pour l'Administration d'acquiescer en cas d'atteinte trop profonde de la propriété (48). Du reste, lorsqu'il n'existe pas de plan d'aménagement dressé, et c'est le cas de la plupart des communes, les règles de l'édit de 1607 continuent à être appliquées. Les propriétaires bénéficient de la jurisprudence du Conseil qui leur permet d'attendre un moment favorable pour se faire exproprier.

La loi de 1924 a pour but d'empêcher de retarder indéfiniment la réalisation du plan. Elle n'admet qu'une limite aux pouvoirs de l'Administration : l'impossibilité de constituer un immeuble salubre avec la partie restante de la construction, soit parce que la place fait défaut, soit parce qu'il est impossible d'établir les dispositifs d'hygiène nécessaires, réserve faite, toutefois, que la partie accaparée était salubre et pouvait elle-même recevoir une construction (49).

La disposition du § 7 est inspirée de l'art. 2 du Décret du 26 mars 1852, tel qu'il est modifié par la loi du 10 avril 1912 (50), ainsi conçu :

« Dans toute expropriation pour l'élargissement, le redressement ou la formation des rues de Paris, l'Administration aura la faculté de comprendre la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle jugera que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres, ni des constructions en rapport avec l'importance ou l'esthétique de la voie. Si elle est demandée par l'une des parties, l'expropriation sera de droit pour toute partie restante ne dépassant pas 150 m² ou encore pour l'intégralité de tout immeuble atteint lorsque des constructions à démolir en tout ou en partie pour l'exécution du projet déclaré d'utilité publique occuperont plus de la moitié de la superficie totale. »

Deux questions se posent (51) :

1° Que faut-il entendre par « construction » ?

(48) C. E. 8 août 1924, Poncelet, Rec. p. 820.

(49) C. E. 23 février 1934, Sté Gle Dépôt de Céramique, précité.

(50) D. P. 1917.4.145.

(51) C. E. 25 juin 1937, Bail, D. P. 1938.3.17, note Montsarrat.

2° Qu'advient-il de la partie restante ?

Le terme « construction » peut être pris dans un sens large ou dans un sens étroit ; dans le premier cas, la définition engloberait les « petits bâtiments susceptibles d'être utilisés de manière quelconque », tels que les échoppes qui s'abritent dans les angles d'immeubles en retrait. Telle n'est pas l'intention du législateur. Ce qu'il veut atteindre, ce sont les bâtiments de plus grande importance dont la façade appartient à l'esthétique urbaine. Les dimensions minuscules des autres rendent le problème négligeable et leur laideur — même pittoresque — appelle leur suppression.

Quant à la partie inapte à recevoir une construction, comment sera-t-elle utilisée ? Peut-elle être aménagée sans faire tache dans l'aménagement de la voie ? Une plantation d'arbres, la construction de treillages de verdure pourront parfois résoudre la question ou du moins l'éloigner. Mais généralement, un problème se posera : celui de faire disparaître les parcelles inutilisables. La commune peut les acquérir et les aménager. Le propriétaire atteint peut même la contraindre à l'acquisition de la totalité d'un immeuble en partie exproprié ou du terrain dont la superficie serait supérieure à 10 ares (52).

Mais, en revanche, elle peut appliquer les dispositions de la servitude d'avancement et contraindre le propriétaire contigu à les adjoindre à son terrain, compte tenu de la plus value apportée par l'exécution des projets. Enfin, en vertu des textes de 1935 (53), les propriétaires réunis en associations syndicales, ont la possibilité de procéder au remembrement.

Lorsque la commune n'accomplit pas les obligations qui lui incombent, elle est censée renoncer à ses projets, et doit, en conséquence délivrer le permis sans que le constructeur ait à respecter l'alignement du plan d'aménagement.

Cette solution retarde évidemment l'aménagement ou le rend plus onéreux.

Une hypothèse spéciale est à envisager : celle où le plan englobe tout le domaine. La lettre de l'article 19 impose l'expropriation. La limite prévue est dépassée : la servitude de reculement n'existe que si la superficie non atteinte est susceptible de recevoir une construction.

Ces dispositions sont sévères pour les particuliers, mais les

(52) Art. 43, D. 28 août 1935 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, D. P. 1935.4.209.

(53) Art. 10 du D.-L. du 25 juillet 1935 relatif à l'aménagement de la région parisienne

communes qui doivent engager de gros frais, ne sont guère mieux favorisées. Aussi hésitent-elles à se lancer dans de grands travaux d'aménagement.

En ce qui concerne les travaux confortatifs, la permission de construire, conformément aux termes du § 1 de l'article 10, doit également être sollicitée par le propriétaire ou par le locataire. Si l'immeuble est soumis à la servitude de reculement, elle lui sera refusée. Une tolérance est admise, cependant, lorsque la servitude n'est que de peu d'importance et que l'autorisation ne risque pas de provoquer d'inconvénient sérieux pour la circulation ou l'aménagement.

Dans les autres hypothèses, il en est comme en matière d'alignement. On considère surtout comme travaux confortatifs, ceux qui consolideraient la construction, ceux qui s'effectuent sur le mur de façade, car c'est à lui qu'est liée la durée de l'immeuble. Quant à connaître du caractère confortatif ou non de certains travaux, tels que crépissages ou badigeonnages, c'est une question de fait qu'il appartient à l'Administration seule de trancher (54) et pour laquelle les tribunaux judiciaires, juge de paix ou tribunal correctionnel, devant qui sont portés les litiges, n'ont aucune compétence. Cependant, quelle que soit leur nature, les travaux exécutés sans autorisation le seraient en contravention.

Enfin, lorsque l'immeuble menace ruine, le propriétaire, de sa propre initiative ou sur injonction du maire (injonction prise en vertu des pouvoirs qu'il détient de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 et de l'article 3 de la loi du 21 juin 1898, Code Rural), est tenu de démolir et de livrer le sol dégagé. Aux termes de l'art. 50 de la loi du 16 septembre 1807, une indemnité lui est due pour la valeur des terrains nus (55), mais tous les frais représentant la valeur des bâtiments détruits, les dépenses engagées pour la démolition et la réfection du nouvel immeuble (si la loi ne s'y oppose pas), restent à sa charge.

b) Les terrains sont limitrophes de voies à créer

Ces obligations sont très lourdes. Elles deviennent excessives, lorsque la construction à édifier se trouve sur le tracé de voies simplement projetées dans le plan d'aménagement. C'est pourquoi le législateur a prévu plusieurs hypothèses, qui limitent les droits de l'Administration, selon la nature des voies et selon les avantages dont le riverain peut bénéficier.

(54) Crim. 5 nov. 1881, Min. P. c. Galy, D. P. 1882.5.17.

(55) C. E. 10 juillet 1925, Mestre, précité.

On distingue trois situations (56).

I

Il s'agit de rues qui vont être modifiées. — Le constructeur n'a qu'à respecter la législation de l'alignement pour obtenir son permis. La commune n'a aucun engagement à prendre si la voie doit être élargie. L'indemnité représentera seulement la valeur du terrain nu.

II

Il s'agit de propriétés en bordure de voies projetées. — La loi de 1924 apporte des atténuations aux effets du plan et donne des garanties aux particuliers. Si le plan n'est pas exécuté, ou s'il ne l'est qu'avec un retard important, le constructeur subit un dommage très sérieux. Aussi, en même temps que les particuliers s'engagent à respecter les limites fixées dans le projet, l'Administration promet d'exécuter le plan dans un certain délai. Il est du reste de jurisprudence constante qu'il doit y avoir compensation entre les servitudes et les avantages nés de la riveraineté.

Dans l'hypothèse envisagée, la commune (ou à son défaut le département), doit prendre une décision et, selon la solution adoptée, la délivrance du permis s'effectue de façon différente.

Aux termes du paragraphe 2 de l'art. 10 « la demande sera soumise par le maire au Conseil municipal ». Celui-ci statue dans la session ordinaire qui suit le dépôt de la demande du permis, à la condition d'avoir été saisi avant la session ou, tout au moins, au cours de la session, et rend sa décision avant la clôture (57).

Par session, la loi entend désigner les sessions ordinaires, c'est-à-dire celles de février, mai, août, novembre (art. 46 de la loi du 5 avril 1884 et décret-loi du 5 novembre 1926), mais il est évident que le maire a le droit de saisir le Conseil au cours d'une session extraordinaire, sans du reste y être obligé. Il peut même, s'il le juge nécessaire, convoquer l'assemblée en réunion extraordinaire pour délibérer sur la demande. A noter que le décret-loi de 1926 a supprimé toute différence entre session ordinaire et extraordinaire.

(56) D. P. 1925.4.202.

C. E. 23 juin 1933, Soc. Delachenal, D. P. 1933.3.33, note Pépy, Rapport Dormoy, p. 515.

(57) C. E. 5 juillet 1935, Ville de Perpignan, D. P. 1936.3.41, note Montsarrat.

Le propriétaire n'a pas la possibilité de contraindre le maire à discuter de sa demande au cours d'une session extraordinaire. Mais si le Conseil ne statue pas, ou refuse de statuer, le constructeur est en droit de considérer ce silence comme une autorisation. Cette disposition de l'article doit, en effet, être interprétée en faveur des particuliers et non en faveur de l'Administration. Il s'agit d'un délai de rigueur impératif et d'une formalité essentielle, dont l'omission entraîne l'irrégularité des décisions qui pourraient ensuite être prises.

En résumé, le maire n'a pas le droit de refuser ou d'omettre de consulter le Conseil. Une délibération provoquée après coup pour régulariser une procédure poursuivie, sans qu'il ait été procédé à cette formalité préliminaire ne serait pas valable (58).

Régulièrement saisi, le Conseil Municipal pourra adopter trois solutions :

1. — Décider que la commune effectuera les travaux dans un délai de 15 ans et voter les ressources nécessaires ;
2. — Acquérir immédiatement l'immeuble ;
3. — Refuser de prendre tout engagement.

1° *La commune s'engage à exécuter le plan d'aménagement dans un délai de 15 ans et vote les crédits nécessaires.* — La loi (59) autorise les communes à ne pas entreprendre immédiatement les opérations prévues au plan : leur réalisation, en effet, ne peut être que progressive. Ce qu'a voulu le législateur de 1924, c'est « imposer aux villes une règle qui guidât dans l'avenir leur évolution naturelle et les forçât à s'aménager et à s'embellir suivant la continuité de vues et de méthodes qui sont les conditions même du principe sur l'exécution du projet d'aménagement et d'extension qui ne peut être qu'une œuvre de longue haleine » (60).

Le délai, fixé à 15 ans, est le résultat d'une transaction entre les propositions du Gouvernement et celles du rapporteur, respectivement de 5 et 30 ans.

« Le Conseil Municipal votera les ressources qu'il entend affecter à ces travaux. » Que faut-il entendre par ces mots ? Suffit-il à l'Administration de décider le principe des travaux ? Doit-elle ouvrir inimmédiatement les crédits nécessaires ? En adoptant cette dernière solution, elle se prive sans recours pendant 15 ans des ressources ainsi affectées. Le budget se trouve grevé d'une charge pesante et des sommes improduc-

(58) C. E. 23 juin 1933, Delachenal, précité.

(59) Cf. Rapport Dormoy, p. 516.

(60) C. E. 5 janvier 1934, Ville de Houille, D. P. 1934.3.65.

tives sont immobilisées. Mais le texte est formel et les travaux préparatoires ne laissent subsister aucun doute. Le délai de quinze ans ne s'applique qu'à l'exécution des travaux. Le vote des ressources doit être immédiat et formel. Une conciliation est toutefois possible : les crédits alloués à la réalisation des opérations seront échelonnés sur plusieurs annuités. La réalisation des projets entraîne en effet des dépenses considérables, mais qui ne sont pas obligatoires au sens des articles 149 à 152 de la loi de 1884. Si l'élargissement des rues s'effectue automatiquement et progressivement lors des demandes de construction et de réparation sollicitées par les riverains, les ouvertures entraînent l'acquisition immédiate de terrains qui, même cédés à la valeur du sol nu, représentent des sommes importantes (61).

Les communes peuvent ne pas être en mesure de procéder à ces travaux (62). Lorsque les municipalités se refusent à engager les crédits nécessaires, le législateur, considérant à juste titre que l'esthétique d'une commune présente un intérêt pour le département, autorise celui-ci à se saisir de la question. Le Conseil Général, au plus tard pendant la session qui suit immédiatement celle au cours de laquelle le Conseil Municipal a refusé de s'engager (63), prend à son tour une décision.

Malheureusement, la situation difficile des finances départementales rend impossible la réalisation pratique de cette éventualité. Il serait difficile au Conseil Général de se procurer les ressources nécessaires. Parviendrait-il cependant à trouver des crédits pour une commune, qu'il se verrait assaillir de demandes provenant de toutes les autres villes du département.

A noter que ces subventions se feraient par avances de la Caisse départementale de l'Aménagement et de l'extension des villes et villages prévue par l'art. 8 de la loi du 19 juillet 1924 (64).

Toutes ces mesures donnant aux yeux du législateur des garanties suffisantes aux constructeurs, ceux-ci se trouvent contraints de se reculer à l'alignement.

Un point reste à préciser. L'Administration est tenue de respecter le délai de 15 ans. En est-il de même pour les particuliers ? Ceux-ci, du fait qu'ils demandent un permis, obligent

(61) Monsarrat, « Dépenses que peut entraîner pour les villes la réalisation de leurs projets d'aménagement », *Revue Urbanisme*, 1934, p. 110.

(62) Toutes ces décisions doivent être prises par les autorités communales, ou, lorsqu'il y a projet régional, par les collectivités locales et syndicats de communes chargés de l'exécution des travaux au droit de la construction projetée.

(63) C. E. 23 juin 1933, Delachanal, précité.

(64) Cf. Bonde, *Traité pratique*, n° 77

l'Administration à prendre parti. Lorsqu'elle décide la mise à exécution du plan, le terrain acquiert aussitôt de la plus-value et le propriétaire qui n'aurait agi que dans l'intention de spéculer, et non dans celle de bâtir, pourrait, en le revendant, réaliser des bénéfices exorbitants.

Dès lors le maire a le droit et le devoir d'examiner le caractère sérieux ou non de l'autorisation sollicitée, d'imposer un délai pour commencer les travaux et même pour les achever (65).

2° *L'Administration refuse de prendre une décision.* — Aucun crédit n'est voté. Ce refus est considéré comme un abandon partiel du plan entraînant le rejet implicite de la demande de permis. Le constructeur reprend sa liberté. Il est toujours tenu d'obtenir le permis sanitaire de la loi de 1902. Mais celui de la loi de 1924 doit lui être accordé sans condition.

3° *L'Administration décide d'acquérir l'immeuble.* — Entre la solution d'entreprendre les travaux et de s'y refuser, existe un moyen terme : celui d'acquérir immédiatement l'immeuble en totalité (et non pas seulement la partie atteinte), à l'amiable ou par expropriation, et de réserver ainsi l'avenir. Cette expropriation peut du reste être effectuée par zones (décret du 8 août 1935 remplaçant la loi du 6 novembre 1918), comme il est d'usage courant en Allemagne. Mais l'obstacle dirimant se présente : le procédé est onéreux.

Le Conseil Municipal est, en effet, tenu de voter les ressources destinées à l'opération (66), faute de quoi sa décision resterait sans effet. Les termes du texte ne prêtent à aucune confusion. « Le Conseil Municipal, ou à son défaut le Conseil Général, aura la faculté de voter les ressources nécessaires à l'acquisition immédiate de l'immeuble. » Si le Conseil Municipal réalise cette opération sans attendre la délibération du Conseil Général, il aura la possibilité d'en subordonner la validité au refus ultérieur décidé par l'Assemblée départementale de ne pas exécuter les travaux. Mais c'est à tort que certaines municipalités ont voulu faire jouer, dans cette hypothèse, le délai de 15 ans du paragraphe 2.

Quoiqu'il en soit, l'adoption de cette mesure élimine la question du permis.

Notons également que la décision des Assemblées communales et départementales lie la compétence des maires et des pré-

(65) A défaut d'une stipulation de cette nature, ou tombe dans le droit commun : la péremption d'un an.

(66) C. E. 5 juillet 1935, Ville de Perpignan, précité.

fets chargés de délivrer les permis. Ils doivent s'y conformer strictement et ne peuvent en modifier les conséquences.

III

Le permis est demandé pour une construction à édifier sur un terrain nu en bordures des voies publiques projetées, qui ne sont pas dans l'agglomération et qui n'ont pas d'accès direct sur la voie publique. — Ce paragraphe est certainement le passage sinon le plus obscur, tout au moins le plus mal rédigé de l'article.

Il est en effet difficile de se représenter la situation de terrains qui, en dehors de l'agglomération, sont cependant reliés au réseau urbain. Pour donner un sens au texte, il faut entendre une parcelle de terrain enclavée, reliée par un chemin privé à la voie publique, ou ayant une façade sur un terrain privé.

Ceci précisé, l'hypothèse peut être envisagée de façon simple : il s'agit d'une construction :

- 1° en dehors de la ville (champ, terrain vague...) ;
- 2° à édifier sur un terrain nu, atteint par le plan ;
- 3° n'ayant pas d'accès direct à une voie publique comprise dans le réseau des voies urbaines ;
- 4° située sur une parcelle comprise dans les alignements projetés. Hors de l'alignement, en effet, le terrain ne serait soumis qu'aux prescriptions sanitaires de la loi de 1902.

Quant à la servitude dont sont grevés ces terrains, elle est ainsi formulée dans le paragraphe 6 : « L'interdiction de construire s'exercera sans réserve pendant trente ans, à dater de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique du projet ».

Cette partie du texte n'est pas plus claire que la précédente. La servitude *non ædificandi* semble absolue, « sans réserve ». Cependant le fait que le législateur n'a pas ajouté les mots : « sans autorisation » après « interdiction de construire » laisse entendre qu'une demande de permission pourra faire lever cette interdiction. D'autre part, il est possible d'interpréter les mots « sans réserve » dans un sens moins rigoureux que celui qu'ils semblent avoir ; à savoir que la réserve prévue au paragraphe précédent ne s'applique pas à l'hypothèse (67) ; le propriétaire ne peut obliger la commune ni à exécuter les travaux, ni à acquérir la propriété.

(67) Cf. D. P. 1925.4.402 (commentaires de M. Leblanc).

Le terrain, par définition éloigné de la ville, n'est pas destiné à recevoir immédiatement une construction ; les charges qui pèsent sur le constructeur n'en sont pas moins sévères : il doit se conformer au plan, et la commune, en revanche, n'a à souscrire aucun engagement, quant à son exécution. Il ne bénéficie que d'une seule garantie : il reprendra sa liberté au bout de 30 ans, si rien n'est entrepris entre temps. Encore, rien n'empêcherait la commune, avant l'expiration du délai, de solliciter une nouvelle approbation du plan, approbation qui entraînerait l'ouverture d'un second délai de 30 ans et qui rendrait la servitude permanente.

Le point de départ de ce délai est la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique. Le délai de 15 ans, au contraire, partait de la demande de permission, et ne courrait donc pas contre le constructeur qui ne demandait rien. Lorsque la commune n'entreprend rien et ne sollicite pas de nouveau délai, le propriétaire se trouve libéré de toute servitude. Dans l'hypothèse précédente, les assemblées délibérantes ont toujours quinze ans pour effectuer les travaux ; mais le propriétaire est alors certain que la voie sera ouverte.

Quant à la justification du chiffre de 30 ans, elle a été donnée par M. Leboulbène, au cours de la discussion de la loi devant le Sénat : « Ce délai est indispensable, si l'on veut permettre l'extension des communes dans l'intérêt collectif et non pour le seul profit d'audacieux spéculateurs ». Il est, en effet, difficile de spéculer sur des terrains dont la transformation est repoussée à si longue échéance. L'acquisition éventuelle par les communes ne risque pas de devenir trop onéreuse.

Ces prescriptions présentent un avantage certain. Le plan est une vue d'ensemble. Il prévoit l'extension de la ville au-delà de son périmètre actuel. Il envisage non seulement l'évolution de la cité, mais celle de toute l'agglomération. Il présente cependant des inconvénients et notamment le risque d'un morcellement exagéré des terrains vagues de la banlieue. Certains établissements industriels ou commerciaux, qui auraient intérêt à se fixer à proximité de la ville, se trouvent également contraints de s'installer plus loin, faute de terrain suffisant.

Cas particuliers. — Enfin quelques cas particuliers, non prévus au paragraphe 6 doivent être examinés.

Et tout d'abord celui des parcelles jouissant d'un accès sur la voie publique. Deux situations sont possibles (68) :

- 1) Elles ne seront pas soumises à la loi de 1924.

(68) Cf. Monsarrat, *Voies urbaines*,

2) Elles seront soumises au régime des immeubles situés à l'intérieur des agglomérations.

Il faut, semble-t-il, s'arrêter à cette dernière solution. Il serait en effet injuste et illogique de faire bénéficier ces terrains de situations moins rigoureuses que celles des immeubles des villes.

Une deuxième hypothèse exceptionnelle est celle où la commune a simplement dressé un plan directeur, ainsi qu'elle y est autorisée du reste par la loi de 1924 (69). Si le terrain sur lequel un propriétaire veut bâtir est compris dans les alignements, la servitude de 30 ans sera applicable. Si rien n'est prévu dans le plan directeur, la permission de construire devra être sollicitée pendant 30 ans, et pourra être refusée tant que le plan complet ne sera pas dressé. Cet établissement entraînera d'ailleurs une nouvelle servitude de 30 ans.

Enfin, quelles règles doit-on faire jouer si le plan absorbe entièrement le terrain ? Le permis ne peut évidemment qu'être refusé, mais la loi ne fixe pas la durée de la servitude *non ædificandi*. Le projet Cornudet avait prévu le cas : sur la demande du propriétaire, la commune était tenue d'acquérir le terrain. Mais elle se trouvait ainsi amenée à se priver des ressources utilisées pour cette opération, sans intérêt immédiat pour elle (Il s'agit, en général, de terrains vagues). La proposition fut repoussée. C'est pourquoi deux questions se posent :

1° Pendant combien de temps subsistera l'interdiction de bâtir ?

2° Lorsque la commune décide d'acquérir, dans quel délai doit-elle procéder à l'opération ?

Les dispositions des paragraphes 2, 3, 4 et 5 sont susceptibles d'être appliquées. Le constructeur pose une demande. Le maire la soumet au Conseil Municipal. Celui-ci statue. S'il s'y refuse, le Conseil Général est fondé à se saisir de l'affaire.

Pour les terrains situés en dehors de l'agglomération, M. Bonde propose une solution ingénieuse. Le permis devrait être demandé pendant 30 ans ; mais les formalités seraient différentes selon que l'on se trouverait dans la première ou dans la seconde période de quinze ans. Dans la première hypothèse, la demande serait transmise au Conseil Municipal ou au Conseil Général, qui décideraient si la commune, ou le Département, sont en mesure d'effectuer les travaux dans l'intervalle de temps

(69) Cf. Bonde, *Traité pratique*, n^{os} 90 et 91.

compris entre la demande et l'expiration des 30 ans. En cas de refus, un permis, dont la validité serait de un an, serait accordé. Par contre, si la demande était posée au cours des quinze dernières années, il faudrait appliquer strictement les prescriptions des paragraphes 2 à 5. Les assemblées auraient toujours ainsi un délai minimum de quinze ans pour prendre leur décision. Mais il s'agit là d'une interprétation quelque peu osée des textes et des intentions du législateur. Il est beaucoup plus vraisemblable que la Commune ne contracte aucun engagement. Au bout de trente ans, le propriétaire reprendra la disposition de son terrain, sauf à réclamer une indemnité pour la privation de jouissance qu'il a subie (70).

c) Il y a projet régional d'urbanisme

Le décret du 25 juillet 1935 relatif à la création de ce projet, a, dans son article 15, traité de la question du permis :

« A dater de la publication du décret déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement régional, les prescriptions de l'art. 10 de la loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924 seront immédiatement applicables ».

« Toutefois, en ce qui concerne les constructions à édifier en bordure de voies ou places publiques non encore ouvertes, projetées au plan d'aménagement régional, la faculté donnée aux Conseils municipaux par l'article 10 précité, de décider l'exécution des travaux dans le délai de 15 ans et de voter les ressources nécessaires pour l'acquisition immédiate de l'immeuble à l'amiable ou par voie d'expropriation sera, sur l'invitation du préfet, et après avis du Comité Régional d'aménagement, exercée par les collectivités locales ou syndicats de communes, département ou syndicat interdépartemental, chargées de l'exécution des travaux au droit de la construction projetée. La décision des dites collectivités devra intervenir au cours de la première session ordinaire qui suivra le dépôt de la demande, si ces collectivités tiennent des sessions périodiques, ou sinon dans le délai de trois mois.

« Dans le cas où cette décision incomberait à des communes ou syndicats de communes, et où cette décision serait négative, le Conseil Général du Département sera, à leur défaut, appelé à se prononcer comme il est prévu à l'article 10 de la loi du 14 mars 1919-17 juillet 1924 ».

Ce texte élargit le champ d'application du permis sans en modifier la procédure.

(70) Cf. Boulloche, *op. cité*.

B) *Les servitudes*

En dehors des charges de l'alignement, le plan d'aménagement contient des servitudes diverses. Il est, en effet, expressément prévu à l'article 1^{er} de la loi de 1924 que le plan comprendra un programme déterminant « les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques, ainsi que toutes les autres conditions y relatives », c'est-à-dire l'ensemble des mesures destinées « à permettre un développement rationnel, salubre et esthétique » de la cité (Dormoy).

Pour défendre l'hygiène, pour sauvegarder ou créer l'aspect esthétique d'une cité ou d'un quartier, pour conserver des souvenirs du passé, il est possible d'imposer aux constructeurs, des sujétions particulières relevant d'une sorte de police du bâtiment. Ces servitudes varient à l'infini. Leur nombre, leur caractère, leur sévérité seront différentes dans chaque cas d'espèce, suivant chaque situation locale, suivant le lieu, suivant le temps. Elles pourront atteindre non seulement l'apparence extérieure, non seulement l'aménagement intérieur des immeubles, mais encore leurs environs immédiats. Nous avons vu dans le chapitre précédent quelques servitudes hygiéniques. Citons parmi les autres la protection des sites, l'interdiction d'afficher (71), les servitudes d'arcades, de façade... Il est pratiquement impossible et du reste inutile d'en dresser des listes. Insistons seulement sur leur nombre et sur leur rôle. Sans elles, les villes ne seraient qu'un « agrégat amorphe de maisons ». Notons également qu'elles ne doivent répondre qu'à des considérations hygiéniques, archéologiques, esthétiques. En cherchant à atteindre un autre but, économique, par exemple, l'Administration excéderait ses pouvoirs. Signalons, cependant, que le décret-loi du 25 juillet 1935 sur les projets régionaux d'urbanisme ajoute aux servitudes prévues par la loi de 1924 « toutes autres qui pourraient être justifiées par les nécessités régionales de la circulation ou de l'habitation ».

A chaque situation, l'Administration peut imposer des servitudes spéciales. Mais elle peut aussi les grouper, les prescrire dans des secteurs déterminés et donner à ceux-ci une destination et un caractère particuliers. Les immeubles compris dans ces zones se trouvent dès lors affectés à un usage exclusif. C'est ce que l'on appelle le « Zoning ».

Cette institution, reconnue implicitement dans quelques-unes

(71) Crim. 22 octobre 1936, Cristini, D. P. 1937.1.43.

de nos lois, n'a été définitivement adoptée par l'Administration française, qu'à la suite d'une décision récente du Conseil d'Etat (72). Comment un plan d'aménagement peut-il faire apparaître cette répartition des zones ? On estime généralement que trois affectations sont possibles : industrielle, commerciale, d'habitation.

La légalité de la création d'une zone industrielle ne fait aucun doute : grouper les usines présente un intérêt évident au point de vue hygiénique d'abord et surtout, mais aussi esthétique. Il est même regrettable que des dérogations soient admises en faveur des employés et ouvriers travaillant dans ces établissements, les autorisant à faire construire leurs habitations dans la zone des usines.

Pour des raisons identiques, la constitution de zones d'habitation n'a fait l'objet d'aucune contestation. Elles répondent à un souci d'hygiène et d'esthétique indéniable. L'élément artistique est même souvent prépondérant lorsque le plan prévoit deux zones d'habitation, l'une collective, l'autre résidentielle dans laquelle les charges esthétiques sont plus lourdes. Il s'agit en effet de donner un caractère, un unité de style à un quartier. Il s'agit d'empêcher l'étouffement des villas par les gratte-ciels modernes. Aussi le programme impose-t-il des obligations strictes : interdiction d'élever un immeuble de rapport, immense, pratique, inélégant dans un secteur réservé aux villas particulières ; interdiction de bâtir une villa dans la zone d'habitation collective.

Prévoir des zones industrielles et d'habitation est donc absolument légal. En créer d'autres commerciales ou agricoles l'est peut-être moins. L'hygiène et l'esthétique y sont certainement moins intéressées, sauf circonstances particulières, et il ne peut être question de faire jouer d'autres considérations. Il est cependant possible d'aboutir, légalement, au résultat cherché. La loi permet, en effet, de limiter ou d'exclure la présence d'établissements de cette nature, c'est-à-dire commerciaux ou agricoles dans les quartiers réservés aux habitations ou de leur imposer des prescriptions qui fassent disparaître leurs inconvénients. Une zone commerciale, agricole, le cas échéant, naîtra d'elle-même. Ajoutons que le décret-loi du 25 juillet 1935 sur les projets régionaux d'urbanisme précise que les programmes peuvent déterminer en dehors des servitudes communes à la région, des servitudes spéciales afférentes à des zones affectées à des catégories déterminées de constructions, d'installations

(72) C. E. 23 février 1934, Lainé, S. 1935.3.9 (note Laroque).

ou d'exploitations, industrielles ou commerciales (73). Il prévoit aussi l'existence de zones où l'affichage serait prohibé ou réglementé. Il impose également l'insertion dans le projet des mesures nécessaires à l'exécution du plan et du programme et la désignation des collectivités chargées de l'exécution.

6. — Recours

En cas de faute ou d'erreur de l'Administration, les particuliers ont à leur disposition les deux recours habituels, hiérarchique et contentieux, recours qui leur permettent d'atteindre un double but : l'un d'intérêt général : le contrôle de la légalité ; l'autre d'intérêt plus particulier : l'indemnisation du préjudice subi. Le cas d'ouverture le plus fréquent est celui où l'Administration se permet d'interpréter la loi à l'occasion d'une demande de permis. Or, ce pouvoir d'appréciation ne lui est accordé qu'au moment de l'établissement des plans d'aménagement. La délivrance du permis n'est qu'un acte-condition. L'Administration ne peut ni modifier les textes, ni juger discrétionnairement de leur opportunité.

Des recours peuvent également naître de l'application de servitudes esthétiques ; des circonstances de fait entrent alors en jeu que le Conseil d'Etat s'estime le droit d'apprécier.

A) *Le recours hiérarchique*

La loi de 1924 ne prévoit rien. Mais rien ne s'oppose à son emploi. Il doit donc, semble-t-il, observer les règles de l'alignement (74).

En vertu des art. 85, 95 de la loi municipale de 1884 (75), la

(73) En Allemagne, un décret d'Empire du 15 février 1937, relatif à la réglementation des constructions permet de classer les zones de construction, en zones de lotissements, zones de petits logements, zones d'habitation, zones d'affaires, zones industrielles.

(74) C. E. 3 avril 1914, Autissier, Rec. p. 452.

C. E. 2 février 1894, Ville de Rouen, Rec. p. 86.

C. E. 29 novembre 1917, Velachy, Rec. p. 875.

(75) ART. 85. — Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même, ou par un délégué spécial.

ART. 95. — Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet ou dans l'arrondissement du chef-lieu du département, au préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution.

Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne sont exécutoires

décision du maire peut être déférée au préfet. En la matière, l'article 85 est applicable sans contestation.

Le plus souvent, le recours a son origine dans la non-transmission par le maire d'une demande de permis au Conseil Municipal. Le préfet requerra le maire de procéder à cette formalité, et en cas de refus, prendra lui-même les mesures nécessaires pour provoquer la décision de l'Assemblée communale.

Par contre, dans l'hypothèse toute différente où l'Administration refuse de délivrer un permis, décide l'acquisition de l'immeuble et retarde cette opération, l'art. 85 ne joue plus. Il ne traite, en effet, que des fautes d'administration, et non, comme en l'espèce, des fautes de gestion communale qui ne sont pas des actes « prescrits par la loi ». Mais il est alors possible de faire appel aux dispositions de l'article 90 (76). Notons cependant que la doctrine (77) autorise le préfet à passer l'acte d'acquisition d'immeuble au lieu et place du maire, mais que la jurisprudence (78) s'y oppose.

B) *Les recours contentieux*

Les recours contentieux visent un double but : le contrôle de la légalité et la réparation des dommages subis par les pétitionnaires de permis.

Ils seront intentés contre la commune ou le département, contre le maire ou le préfet, soit par le propriétaire à qui un permis a été refusé, ou à qui a été délivré un permis erroné, soit par un tiers lésé par l'acte administratif.

a) *Compétence* (79).

Quelques principes doivent être rappelés :

1° Le Conseil d'Etat est juge de droit commun ;

2° Le Conseil de Préfecture est juge en matière de travaux

qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet.

Néanmoins, en cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate.

(76) ART. 90. — Le maire est chargé, sous le contrôle du Conseil Municipal et la surveillance de l'Administration supérieure :

10° et d'une manière générale d'exécuter les décisions du Conseil Municipal.

(77) Répertoire pratique, Commune n° 669, D. P. 1884.2.193, note Ducrocq. Morgand, *La loi municipale*, n° 69.

(78) C. E. 28 nov. 1913, Commune de Campitella, Rec. p. 1162.

C. E. 22 juin 1888, Commune de Longpré les Corps Saints, D. P. 1889.3.93.

(79) C. E. 5 janvier 1934, V. Houilles, précité.

C. E. 5 juillet 1935, V. Perpignan, précité.

C. E. 15 mars 1929, Bonvoisins, Rec. p. 311.

publics et connaît des actions dirigées contre les départements et communes en réparation des dommages imputés à leurs services publics ;

3° Les tribunaux judiciaires sont compétents en cas de faute personnelle des agents de l'Administration .

La question essentielle est celle de savoir si les litiges survenus à l'occasion de la délivrance d'un permis se rattachent au contentieux des travaux publics, comme en matière d'alignement (80) et entraînent de ce fait la compétence au Conseil de Préfecture. C'est à cette conclusion qu'aboutit la jurisprudence (81). Elle considère que les conséquences de l'acte, c'est-à-dire l'exécution du travail public qu'est le plan d'aménagement, en constituent l'élément fondamental et, en vertu du principe « *accessorium sequitur principale* », attribue connaissance du litige au tribunal administratif départemental.

Le décret du 5 mai 1934 (82) en donnant compétence exclusive au Conseil de Préfecture pour les recours intentés à l'occasion du fonctionnement des services publics départementaux et communaux, a supprimé nombre de difficultés.

C'est donc ce tribunal qui connaîtra des questions de permis irréguliers (83), erronés, refusés (84) retardés pour permettre une instruction complémentaire (85) ou l'étude de mesures d'exécution (86), refusés dans l'intérêt de la commune (87).

b) Règles de fond.

1. — *Le contrôle de la légalité.* — Deux hypothèses sont à envisager :

a) Les Conseils Municipaux ou Généraux n'interviennent pas.

(80) Conf. 24 déc. 1904, Soufflet, D. P. 1906.3.58.

(81) C. E. 15 mars 1929, Bonvoisin, Rec. p. 311.

C. E. 16 janvier 1935, Soc. Du port, Rec. p. 62.

C. E. 17 juillet 1936, Soc. des Etablissements Engel, Rec. p. 793.

C. E. 25 janvier 1935, Ville de Reims, Rec. p. 112.

Cf. Répertoire Pratique : *Compétence administrative*, n° 406 ; *Travaux publics*, n° 819.

(82) Arr. 1^{er}. — En outre des litiges dont la connaissance leur a été attribuée par les lois en vigueur les Conseils de Préfecture connaissent en premier recours et sauf recours au Conseil d'Etat, 1° des actions engagées contre les départements, les communes et les établissements publics autres que les établissements nationaux en réparation des dommages imputés à leurs services publics.

(83) C. E. 5 août 1881, V^e Bourdais, Rec. p. 773. C. E. 24 juin 1881. *Min. des Travaux Publics*, Rec. p. 657.

(84) C. Répertoire, *Voirie*, n° 1463

(85) C. E. 25 juin 1912, Delle Mansot, D. P. 1915.3.31.

(86) C. E. 3 août 1900. V^e de Paris, D. P. 1901.3.92.

(87) C. E. 28 fév. 1902, Cne de Montrejeau, Rec. p. 147.

b) Ils interviennent.

a) Lorsque l'intervention des assemblées n'est pas nécessaire, les règles générales du Contentieux, les principes ordinaires du recours s'appliquent purement et simplement. La délivrance d'un permis lie la compétence des autorités administratives ; elle se trouve dès lors soumise quant au fond, aux règles du contrôle de la légalité (88). Les tiers, aussi bien que les parties, peuvent intervenir pour en assurer le respect. Les solutions sont donc les mêmes qu'en matière d'alignement ou de permis sanitaire. Une décision refusant un permis pour des motifs étrangers à ceux qui sont légalement prévus, sera annulée. Le permis irrégulièrement délivré ne donne aucun droit au titulaire, mais la responsabilité de l'Administration est engagée.

C'est aux tribunaux administratifs qu'il appartient de contrôler ces opérations ; les tribunaux judiciaires n'ont à intervenir qu'en cas d'exception préjudicielle ou d'erreur résultant de fautes personnelles des agents. Par ailleurs comme en matière de permis sanitaire, un particulier ne dispose d'aucun moyen juridique pour se faire délivrer une autorisation qui aurait été refusée et dont le refus aurait ensuite été annulé. L'Administration n'a que le devoir de réparer son erreur.

b) Il y a intervention du Conseil Municipal ou du Conseil Général. Quatre sources de conflits sont possibles.

1) Le maire omet de saisir le Conseil Municipal ou ce dernier, régulièrement saisi, ne se prononce pas. L'autorisation qu'il accorderait serait irrégulière, quand bien même l'alignement et les servitudes seraient observées en fait. Et s'il refuse, le Conseil d'Etat refusera de valider la décision de refus. Quoi qu'il en soit, une délibération provoquée après coup ne régulariserait pas l'opération (89).

2) La transmission de la demande au Conseil n'a pas été effectuée dans les délais légaux (90). Comme en matière d'alignement, le recours ne peut être intenté qu'à la suite d'une décision formelle, avec cette restriction toutefois que le silence de l'Administration pendant quatre mois après le délai prévu pour présenter la demande au Conseil, ne semble pas devoir être considéré comme un rejet.

3) La commune retarde l'acquisition de l'immeuble : soit

(88) Cf. Vedel, *Les permis de bâtir*.

(89) C. E. 23 juin 1933, Soc. Delachenal, précité.

(90) C. E. 5 juillet 1935, V^e Perpignan, précité.

parce que le Conseil Municipal se refuse à voter les ressources, soit parce que le maire se refuse à exécuter la décision du Conseil. Lorsque celui-ci estime qu'il n'y a pas lieu d'entreprendre les travaux, la décision n'est pas susceptible d'être attaquée. Mais si les travaux ont été décidés, si les projets du constructeur sont conformes aux prescriptions du plan et si malgré tout le permis est refusé, le recours pour excès de pouvoir est possible.

4) Le délai de quinze ans s'est écoulé et la commune n'a pas tenu ses engagements (91). Le propriétaire pourra-t-il faire annuler le permis ou la décision qui lui a refusé le permis ? Des raisons pratiques s'y opposent : la servitude a déjà été supportée pendant quinze ans. Les projets sont encore susceptibles d'être exécutés. Les obligations seront maintenues, après indemnisation du préjudice subi. Mais des raisons juridiques peuvent également être invoquées : l'exécution du projet n'est pas en effet, une condition résolutoire. La non-exécution ne peut qu'ouvrir le contentieux de l'indemnité.

Enfin, l'inexécution du plan dans les trente ans, est prévue au § 6 de l'article 10.

2. — *Le contentieux de l'indemnité.* — Du fait qu'il sollicite un permis, un propriétaire se soumet aux exigences de la loi. Les atteintes que subit son droit de propriété sont indemnisées conformément à la loi. Mais l'Administration, chargée d'appliquer les textes, peut commettre des erreurs ou des fautes susceptibles de causer des préjudices aux particuliers. Ceux-ci ont alors le droit d'en demander la réparation aux juridictions compétentes.

Lorsque l'alignement prive le pétitionnaire de tout ou partie de son droit de propriété, la loi lui accorde une indemnité représentative de la valeur du terrain nu.

Lorsque le permis est refusé parce que ce qui reste du terrain est impropre à la construction, l'expropriation est obligatoire, à moins qu'il s'agisse de propriétés en bordure de voies simplement projetées, auquel cas il n'y a lieu ni à expropriation, ni à indemnité.

En règle générale, ce sont donc les dispositions de l'alignement et de l'expropriation qui sont applicables. A défaut d'accord entre l'Administration et les particuliers, l'évaluation de l'indemnité sera fixée par la Commission arbitrale d'évaluation créée par le décret du 8 août 1935 et qui remplace l'ancien

(91) Vedel, *Les permis de bâtir*.

jury. Mais l'appel est possible dans la quinzaine devant le Tribunal civil. Celui-ci juge en dernier ressort, sauf pourvoi toujours possible en Cassation. Un décret-loi du 25 juillet 1935 a fixé la valeur de base dont il doit être tenu compte lorsqu'il y a un projet régional : c'est la moins élevée des valeurs de l'immeuble, d'une part à la date de publication du décret instituant une région, d'autre part à la date de l'expropriation. Cette valeur est connue soit par les déclarations faites par les contribuables lors de leurs déclarations d'impôts, soit par les évaluations administratives non contestées ou rendues définitives en vertu des lois fiscales (92).

Les charges imposées par l'alignement sont donc indemnisées. En est-il de même de celles que fait subir le respect des servitudes d'urbanisme ? La loi de 1924 n'a rien prévu. Mais la section de l'Intérieur au Conseil d'Etat a donné son avis sur la question (93) : « Etant donné le silence de la loi sur la question de savoir si l'établissement de ces servitudes est subordonné au paiement d'une indemnité au profit des propriétaires qui doivent en être grevés, cette question ne peut être tranchée que par application du principe général que tout acte de la puissance publique peut ouvrir un droit à réparation au profit des particuliers qui sont lésés, lorsqu'il résulte pour eux de cet acte un dommage direct, matériel et certain ».

« Il y aura donc lieu de mettre les municipalités, profitant de leurs plans d'aménagement pour imposer des servitudes aux propriétés, en garde contre les conséquences financières qu'elles encourrent du fait de l'établissement de servitudes exagérées ».

Le problème a été définitivement et légalement résolu par un décret-loi du 25 juillet 1935 qui dispose dans son article 15 : « Sous réserve des dispositions des art. 5 et 6, les servitudes réglementaires de voirie, d'hygiène et d'esthétique touchant l'alignement et le retrait des bâtiments par rapport à l'alignement entre diverses zones, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, le prospect des pièces habitables, la dimension des cours, etc... n'ouvrent aucun droit à indemnité.

« Les autres servitudes grevant spécialement certaines propriétés n'ouvrent un droit à indemnité qu'au profit des propriétaires et autres intéressés qui subissent de ce fait un dommage actuel, direct et certain. Cette indemnité sera, à défaut d'entente amiable, fixée par le Conseil de Préfecture qui devra

(92) Décret du 25 juillet 1935, Art. 4, D. P. 1935.4.255.

(93) Avis du 18 nov. 1924, Sirey, *Recueil Général des Lois et décrets*, 1925, p. 91.

tenir compte de la plus-value procurée aux immeubles par la réalisation du projet d'aménagement ».

Ces derniers mots de l'article font apparaître un nouvel aspect du problème : la récupération des plus-values. S'il est en effet juste que l'Administration indemnise le propriétaire à qui elle fait subir une charge, il semble normal qu'elle récupère l'augmentation de valeur dont la propriété bénéficie à la suite de l'exécution des travaux. Cette règle trouve sa justification dans le principe de l'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques. Lorsque cette égalité se trouve rompue au profit ou au détriment de quelques particuliers, l'Administration doit la rétablir. C'est dans ce but qu'avait été rédigé l'article 51 de la loi du 4 mai 1841 (94), mais il n'avait jamais été appliqué. Le décret du 8 août 1935 a résolu la question. Dorénavant, une commission arbitrale, sous réserve d'appel ou de Cassation, fixe en deux décisions distinctes la valeur de l'immeuble et celle de la plus-value. D'une part, la plus-value doit être immédiate et spéciale, d'autre part qu'elle ne doit jamais absorber entièrement l'indemnité. Dans cette hypothèse, l'Administration accorderait un franc symbolique.

Pour les immeubles situés en dehors de la limite des travaux, le décret-loi du 8 août 1935, remplaçant l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 (95) pratiquement inapplicable par suite de la procédure prévue et de l'imprécision de ses termes, et complétant la loi de 1918 sur l'expropriation par zones qui permet la récupération si l'immeuble est suffisamment proche des travaux et si l'augmentation de valeur excède 15 %, laisse dans tous les cas une option aux propriétaires : ou il rembourse la plus-value et conserve son immeuble, ou bien il subit l'expropriation.

En dehors de ces indemnités, les particuliers sont fondés à demander des dommages-intérêts lorsque l'Administration commet des erreurs ou des fautes en délivrant ou refusant un permis, et leur cause ainsi un préjudice direct et certain. Les tribunaux administratifs ou les tribunaux judiciaires, s'il s'agit

(94) « Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité. »

(95) « Lorsque par suite de travaux déjà énoncés dans la présente loi, par l'ouverture de nouvelles voies, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une « notable » augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis... »

de fautes personnelles « se détachant du service » apprécieront souverainement le montant du dommage au jour où ils prennent leur décision. Si donc l'Administration retarde encore l'acquisition d'un immeuble, une nouvelle demande d'indemnité est possible.

7. — Sanctions

Le but principal du permis instauré par la loi de 1924 est la conservation de la voirie, conservation assurée par le respect d'un alignement plus sévère que celui de l'édit de 1607. Aussi l'art. 7 (texte spécial) renvoie-t-il à la législation de l'alignement, mais en attribuant compétence exclusive aux tribunaux judiciaires. Nous avons vu, en effet, que la jurisprudence de la Cour de Cassation est beaucoup plus favorable aux intérêts de l'Administration que celle du Conseil d'Etat.

Suivant quelle procédure les sanctions sont-elles appliquées contre un constructeur qui n'a respecté ni l'alignement, ni les servitudes ?

1. — LE PROCÈS-VERBAL

En premier lieu, pour qu'il puisse y avoir poursuites, il faut un procès-verbal. Dès qu'il y a infraction, le maire doit la faire constater. On sait que ce document peut être dressé en matière de grande voirie par les maires ou adjoints, ingénieurs des Ponts et Chaussées, Conducteurs, commissaires de police, gendarmes (art. 2 de la loi du 29 floréal an X), cantonniers-chefs (lois du 28-30 mars 1842) ayant prêté serment, en matière de petite voirie, par les Agents voyers.

Toutefois, en l'absence de procès-verbal, la preuve par témoins ou par aveu est admise. Le procès-verbal ne fait foi que jusqu'à preuve du contraire.

Lorsqu'il s'agit de grande voirie il est remis au sous-préfet. Celui-ci l'adresse au préfet et ce dernier le transmet au Conseil de Préfecture. Pour les rues ordinaires, c'est l'agent faisant fonction de ministère public, c'est-à-dire en vertu de l'art. 144 du Code d'Instruction criminelle, le commissaire de police ou à son défaut le suppléant du juge de paix, le maire ou un adjoint, qui transmet le procès-verbal au tribunal de simple police.

2. — CONTRE QUI LES POURSUITES PEUVENT-ELLES ÊTRE INTENTÉES ?

Sont considérés comme responsables : d'une part, les personnes qui ont ordonné les travaux (c'est-à-dire les propriétaires, les locataires, leurs gérants ayant mandat d'administrer); d'autre part, ceux qui les ont exécutés (c'est-à-dire les architectes, les entrepreneurs, les maçons ou les ouvriers) (96).

Le principe de la personnalité des peines s'applique avec quelques restrictions : les héritiers, par exemple, ne peuvent être poursuivie pour le paiement de l'amende (97).

3. — LES PÉNALITÉS

Les sanctions sont civiles et pénales.

a) *L'amende* (98). — Le seul fait de ne pas solliciter d'autorisation de construire constitue la contravention et fait encourir l'amende. En cas de contraventions simultanées, le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation, malgré l'art. 365 du Code d'Instruction criminelle admettent le cumul des amendes (99). Cette sanction de formalité qui, à ce titre est une peine, présente aussi un caractère de réparation : elle est due, qu'il y ait ou non bonne foi : les personnes morales peuvent y être condamnées. La transaction est toujours possible. Le tribunal compétent est celui de simple police.

En matière de petite voirie sont montant est de 16 à 300 francs (100). Pour les voies urbaines, deux infractions sont possibles avec cumul de pénalités s'il y a lieu : l'amende de 1 à 5 francs que prévoit l'art. 471, 15° du Code pénal, en cas de négligence dans l'exécution ou de refus d'exécuter d'un règlement ou d'un arrêté ; l'amende de 11 à 15 francs que l'art. 479 du Code pénal inflige à ceux qui usurpent ou anticipent sur la voie publique.

En cas de récidive, c'est-à-dire d'infraction similaire commise dans l'année du jugement dans le ressort du tribunal, une peine de prison est possible : elle est de trois jours s'il s'agit

(96) C. E. 14 novembre 1879, Piedoye, D. P. 1880.3.29. — Voir également D. P. 1939, p. 15.

(97) C. E. 24 mai 1851, Marot, Rec. p. 393 .

C. E. 26 juill. 1851, Héritiers Massé, Rec. p. 544.

(98) Cf. Chapitre I, page 30, Chapitre II, p. 55.

(99) C. E. 17 novembre 1843, Rosé, Rec. p. 551.

(100) 16 fr. en vertu de la loi du 23-30 mars 1842 ; 300 fr. car l'amende fixée par l'arrêt du Conseil du 27 février 1865 était de 300 livres.

de l'usurpation prévue à l'art. 471 et de 5 jours pour celle de l'art. 479.

b) *La démolition.* — En dehors de l'amende, une sanction civile peut et doit être ordonnée par le tribunal, lorsqu'il y a empiètement sur la voie publique ou exécution de travaux confortatifs sur un immeuble atteint par le plan (101). Il s'agit d'une réparation : le propriétaire, même ignorant des travaux qu'a pu effectuer son locataire, est tenu de remettre en état son immeuble, alors qu'il ne peut être condamné à l'amende. Cette remise en état doit être réalisée aussi rapidement que possible, dans les délais nécessaires à l'exécution des travaux. Aussi le juge de paix ne peut-il, sans excès de pouvoir, accorder de sursis (102). L'empiètement sera établi par constat, s'il y a plan d'aménagement en vigueur, légalement approuvé, publié, notifié. S'il n'y a pas de plan et s'il y a doute, le tribunal judiciaire doit, avant de prendre une décision, surseoir jusqu'à ce que l'Administration ait statué.

En tout état de cause, le tribunal ne peut se refuser à imposer la démolition. La jurisprudence de la Cour de Cassation est formelle. Même si les travaux étaient autorisables, du seul fait qu'il n'y a pas eu de demande d'autorisation, il doit y avoir sanction. Cependant la démolition ne sera ordonnée que pour des travaux effectivement entrepris et qui mettent obstacle à la réalisation du plan. Un décret-loi en date du 28 décembre 1926 sert de base juridique à cette jurisprudence. Il est ainsi conçu : « L'inobservation des servitudes d'utilité publique établies dans l'intérêt de la voie publique... constitue une contravention... et les auteurs... seront condamnés à la réparation du dommage causé, à la restitution du sol usurpé ou à l'enlèvement des ouvrages faits ». Le Conseil d'Etat, on l'a vu, est beaucoup moins sévère, quant à l'application de la règle.

4. — PRESCRIPTION

Les délais de prescription de l'action publique ne sont pas formellement délimités. La loi en effet qualifie l'infraction de contravention ; or les contraventions se prescrivent dans l'année aux termes de l'art. 637 du Code de Procédure, mais le taux de l'amende est supérieure à 15 francs et correspond à celui des délits correctionnels pour lesquels la prescription est de trois

(101) C. E. 24 juin 1935, Préfet de l'Oise, D. P. 1936.1.57

(102) Crim. 26 juillet 1878, Laison, D. P. 1878.1.441.

ans. C'est ce dernier délai qui semble devoir être retenu, l'art. 1 du Code Pénal affirmant que l'infraction se qualifie par la peine. Il courra du jour où l'infraction sera devenue visible, où le procès-verbal aura été dressé, où les travaux auront été achevés.

En matière de petite voirie, l'art. 640 du Code d'Instruction criminelle impose la prescription annale et n'admet aucune interruption : la condamnation doit intervenir dans l'année. Au contraire, pour la grande voirie, tout acte de poursuite ou d'instruction entraîne interruption.

En ce qui concerne la prescription de l'action civile destinée à faire restituer le sol usurpé, la compétence des tribunaux judiciaires entraîne l'application de la jurisprudence de la Cour de Cassation. Or, celle-ci estime que l'art. 640 du Code d'Instruction criminelle s'applique aussi bien à l'action civile qu'à l'action publique. La prescription serait annale aussi bien pour l'une que pour l'autre. Mais, en raison de cette solidarité, l'extinction de l'une entraînerait l'extinction de l'autre (103). Au bout d'un an, l'Administration qui voudrait récupérer un sol par nature imprescriptible, aurait encore la possibilité d'entamer une longue procédure devant le tribunal civil, mais elle ne pourra plus intenter d'action en dommages-intérêts.

Le Conseil d'Etat, au contraire, a toujours affirmé que l'imprescriptibilité du sol donne le droit à la juridiction administrative de faire ordonner toute restitution ou de condamner à des dommages, même après l'expiration du délai d'un an.

Un décret du 28 décembre 1926 a résolu le problème en déclarant : « Indépendamment de l'amende à laquelle ils se seront exposés, les auteurs ou personnes responsables seront condamnés quel que soit le temps écoulé depuis le fait constitutif de la contravention, à la réparation du dommage causé et à la restitution du sol usurpé, ou à l'enlèvement des ouvrages faits ».

5. — EXCEPTIONS PRÉJUDICIELLES

Il y a exception préjudicielle lorsque le propriétaire prétend que le sol lui appartient ou que, contrairement aux dires de l'Administration, il s'est exactement conformé aux dispositions du plan. Mais la valeur de l'exception est subordonnée à l'existence des conditions suivantes : elle doit être de nature à faire disparaître la contravention, être personnelle au prévenu, c'est-

(103) Cass. 27 mars 1853, Bastara. D. P. 1852.5.568

à-dire reposer sur un droit ouvert à son profit, être articulée avec soin et accompagnée d'un commencement de preuve (art. 182 du Code Forestier).

Lorsque le propriétaire prétend que le sol lui appartient, l'exception est jugée par les tribunaux judiciaires considérés comme les défenseurs de la propriété. Comme la loi de 1924 leur donne déjà compétence pour les litiges survenus à l'occasion de l'application de la loi, ils sont également qualifiés pour décider de l'exception (104).

Mais lorsque le constructeur prétend avoir respecté l'alignement, le litige doit être tranché par l'autorité administrative. Le tribunal doit surseoir.

Par contre, en matière de travaux confortatifs, les tribunaux n'ont aucun pouvoir d'appréciation : il ne peut donc y avoir de question préjudicielle. L'Administration n'a pas à examiner la nature de ces travaux ; le tribunal doit en prononcer la démolition (105).

(104) Crim. 27 août 1853, Pont, D. P. 1853.5.390.

(105) C. E. 12 avril 1866, Cheret, D. P. 1867.5.472.

CHAPITRE IV

LES CAS PARTICULIERS

I. — PARIS

II. — PERMIS SPÉCIAUX

Dans les chapitres précédents nous avons étudié les trois autorisations qu'un particulier désireux de construire dans une ville de quelque importance est tenu de solliciter : l'alignement de 1607, le permis sanitaire de 1902, la permission d'urbanisme de 1924.

C'est dans ces textes fondamentaux qu'il faut chercher la règle générale des permis, mais des hypothèses particulières, se rencontrent aussi, soit parce qu'une législation spéciale s'impose à certaines villes, soit parce qu'il existe des situations auxquelles l'Administration doit s'intéresser particulièrement. Ce sont ces permis d'application et d'effet restreints que nous allons étudier.

Dans une première section, nous examinerons les textes qui s'appliquent à Paris.

Dans une deuxième, les permis d'usage limité qui doivent être demandés, avant la construction d'établissements dangereux, d'établissements classés, au bord de routes nationales, sur des terrains grevés de servitudes par contrats, etc...

TITRE I

LA LEGISLATION PARISIENNE DES PERMIS DE BATIR

C'est en 1902 que fut créé le premier permis de bâtir applicable à toutes les principales villes de France. Mais, avec un demi-siècle d'avance, Paris avait ouvert la voie. Comme en toute matière, de par sa situation il a toujours du donner l'exemple. Paris n'est pas une ville, mais un monde : « *Lutetia, non urbs, sed orbis* », comme la légende veut que Charles-Quint l'ai dit à François I^{er} en 1540. Les problèmes d'hygiène ont, de tout temps, été primordiaux. La concentration de la population a toujours soulevé des difficultés pénibles à résoudre. Aussi, dès 1852, un décret-loi imposait-il aux constructeurs parisiens l'obligation d'un permis. Plus tard, le développement des moyens de transport, en permettant le décongestionnement de la ville et l'extension de la banlieue industrielle et d'habitation, souleva de nouvelles questions d'urbanisme. Une loi de 1911 posa un premier jalon. Enfin, une loi de 1932, a su, avant les décrets-lois de 1935, placer l'urbanisme dans le cadre régional.

Ce sont ces différents textes, que nous allons examiner dans deux paragraphes consacrés à l'étude :

1° de l'article 4 du décret du 26 mars 1852 et des modifications de l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911 et de la loi du 31 décembre 1917 ;

2° de la loi du 14 mai 1932 et des décrets-lois de 1935.

SECTION I

Le permis de bâtir dans la ville de Paris.

A) L'article 4 du décret du 26 mars 1852 modifié par l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911, complété par la loi du 31 décembre 1917.

Ce texte est ainsi conçu :

« Il devra (tout constructeur de maison) pareillement (1) adresser un plan et des coupes cotés des constructions qu'il projette et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites

(1) Après avoir demandé l'alignement (art. 3).

dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité, *ainsi que de la conservation des perspectives monumentales et des sites, sauf recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse* » (2).

« Vingt jours après le dépôt de ces plans et coupes au Secrétariat de la Préfecture de la Seine, le constructeur pourra commencer ses travaux d'après son plan, s'il ne lui a été notifié aucune injonction.

« Une coupe géologique des fouilles pour fondation de bâtiment sera dressée par tout architecte constructeur et remise à la Préfecture de la Seine ».

(3) « En cas d'infraction aux dispositions du paragraphe 1 du présent article, le préfet en déférant au tribunal compétent le procès-verbal de contravention demandera au Conseil de préfecture en matière de grande voirie et au tribunal de simple police en matière de petite voirie, de statuer d'urgence sur la discontinuation des travaux ».

« Le Conseil de Préfecture ou le tribunal de simple police, après avoir entendu le contrevenant ou l'avoir dûment convoqué à comparaître dans les 48 heures, ainsi que le représentant de l'Administration et s'il y a lieu, tel expert qu'il aura désigné, pourra ordonner la cessation immédiate des travaux jusqu'à la solution définitive prononçant sur la contravention. La décision sera exécutoire sur minute et nonobstant opposition ou appel » (4).

*
**

Avant de procéder à l'examen des dispositions de cet article, il n'est pas inutile de préciser quelques points. Tout d'abord, l'article 1 du décret du 26 mars 1852 a incorporé les rues de Paris à la grande voirie : toutes les infractions risquant de compromettre l'assiette ou l'usage du domaine public seront donc de la compétence des tribunaux administratifs.

Par ailleurs, des controverses ont éclaté au sujet du décret-loi de 1852 (5). Les rappeler n'est pas sortir du sujet, car c'est à propos de l'article 4 que les discussions se sont élevées. Elles portaient sur le caractère légal ou réglementaire des dispositions du décret. L'article 58 de la Constitution du 4 janvier 1852 affirmait que les décrets rendus entre le 2 décembre 1851 date

(2) Art. 118 de la loi de 1911

(3) Art. unique. Loi du 31 décembre 1917.

(4) A signaler qu'un arrêté préfectoral du 22 juin 1904, complété et modifié par un arrêté du 10 nov. 1909 a précisé les dispositions du décret de 1852.

(5) Cf. Note Haurion, S. 1901.3.3.

de la dissolution de l'Assemblée Nationale et le 28 mars 1852, date de la réunion du Corps législatif, avaient force de loi ; mais une réserve avait été formulée : ils devaient traiter de matières réservées à la Loi : à défaut, leur valeur serait simplement celle de règlements.

Tel n'est pas le décret de 1852 ; il impose en effet des charges nouvelles aux propriétés, comme seule une loi en a le pouvoir. Mais certains auteurs ont tenté d'isoler l'article 4 et de le considérer comme un règlement à l'intérieur d'une loi : il n'en est rien. Les dispositions de l'article ne peuvent être que légales, d'une part, parce qu'elles sont liées aux autres parties de la loi, d'autre part parce qu'elles-mêmes ont le caractère de loi : elles soumettent les propriétaires à des obligations nouvelles, puisque elles permettent « à l'autorité municipale de franchir, sur le plan qu'elle examine, le seuil de la maison » (6). Elles créent un permis de bâtir que nous allons étudier dans son champ d'application, son régime juridique, ses effets, sa procédure, son contentieux.

1. — CHAMP D'APPLICATION

Où et à quoi s'applique le permis ?

Dans quelles villes et pour quels immeubles ?

Le décret de 1852 ne concerne que Paris, mais son article 9 permet aux municipalités qui en font la demande, de rendre obligatoires dans leurs communes, les dispositions du décret ou de l'article 4 (7). La plupart des grandes villes avaient utilisé cette faculté. En 1897, 162 villes s'étaient soumises aux prescriptions du décret, et 155 avaient imposé le permis de bâtir à leurs habitants (8). Ce chiffre était la meilleure réponse que les défenseurs de l'article 11 de la loi de 1902 opposaient à leurs adversaires. Les villes de 20.000 habitants, seules assujetties au permis sanitaire, n'étaient en effet que de 166 ; la loi ne faisait donc que régulariser une situation de fait. La disposition de l'art. 9 n'a pas été supprimée par les lois nouvelles et en 1924, 209 villes s'étaient, de leur plein gré, assujetties au décret de 1852.

Quant aux immeubles pour la construction desquels un per-

(6) C. E. 26 décembre 1862, Bourcier, Rec. p. 970.

(7) Il était en effet possible aux villes de limiter l'application du décret à certaines de ses dispositions (Circ. ministère Intérieur : 4 mai 1870, D P. 1870.3.104).

(8) Cf. Rapport Cornil. J. O. 6 février 1897.

mis est exigible, ils sont désignés dans le texte par le terme « maison ». Le mot a un sens suffisamment large pour atteindre toutes les constructions. L'art. 11 de la loi de 1902, ne visant que les habitations, est d'application plus restreinte.

Enfin, il est admis que certains travaux sont assimilables à des constructions : le permis est nécessaire pour un ouvrage adjoint à un bâtiment ; la jurisprudence a adopté la même solution pour la pose d'une enseigne lumineuse sur un toit (9) ; d'une armature métallique au-dessus des combles (10), pour l'installation du tout à l'égout (11), etc...

2. — RÉGIME JURIDIQUE

Le permis de bâtir de 1852 est un permis de type hybride. En même temps qu'il vise à protéger la salubrité publique (texte de 1852), il tend à sauvegarder l'esthétique des perspectives et des sites (texte de 1911). Etudions le sous ce double aspect.

1° *Le constructeur devra « se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité ».*

Ce texte donne le droit à la police d'imposer toutes les prescriptions qu'il lui convient pour faire respecter les règles de la salubrité publique (12). Cependant la validité de la disposition imposant l'autorisation préalable a pu être contestée (13), sous prétexte que la loi ne prescrit que le dépôt des plans et l'observation des règles édictées dans l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publiques. Or le permis de bâtir est précisément une de ces mesures ou, plus exactement, le moyen qui permet de les faire observer. L'imposer est donc légal.

Nous avons déjà vu qu'il ne doit pas être confondu avec l'alignement, dont il est très différent. L'un et l'autre sont nécessaires au constructeur, et le fait d'en obtenir un ne dispense pas de demander l'autre (14).

Notons également que la délivrance d'un permis de bâtir n'autorise pas le constructeur parisien à établir des palissades sur la voie publique : aux termes d'une ordonnance du 25 juil-

(9) Cass. 27 fév 1932, *Revue Urbanisme*, juin 1933, p 185.

(10) Cons. Préfecture Seine, 29 oct. 1926, Torrioni, *Annales voirie*, 1927.2.233.

(11) C. E. 9 mars 1900, Boucher d'Argis, D. P. 1901.3.94.

(12) Req 2 juill. 1895, Portail, D. P. 1896.1.178.

(13) Cass. 15 déc. 1886, Bernard, D. P. 1887.1.286.

(14) C. E. 6 mai 1910, Chauffour, D P. 1912.3.84 (défaut d'alignement). Trib. civ. Seine, 30 mai 1913, Gazette du Palais, juillet 1913, p. 6 (Défaut de permis).

let 1862, c'est au Préfet de la Seine que doit être adressée la demande d'autorisation spéciale. Elle ne permet pas davantage de démolir. C'est la préfecture de police qui, seule, en donne le droit. (Avis du Conseil d'Etat du 9 juillet 1902) (15).

Il se distingue enfin du permis de la loi de 1902. Ce dernier est en effet, simplement destiné à constater l'observation des prescriptions des règlements sanitaires. L'autre permet de constater l'observation des exigences générales de la salubrité. Les termes sont vagues. Le rôle de l'Administration est mal déterminé. En principe, elle peut tout faire. A Paris, elle pourra vérifier si les prescriptions de certains décrets ou règlements ont été respectés (16), prescriptions relatives notamment à la hauteur des maisons bordant ou non la voie publique, au nombre et à la hauteur des étages, à la largeur des cours et courettes. Dans les villes ayant demandé à bénéficier du décret de 1852 et qui, souvent, n'ont pas de règlements semblables, sa tâche sera beaucoup plus difficile. Il est dès lors impossible aux constructeurs de connaître les intentions de l'Administration et d'établir des projets conformes. Les règlements sanitaires prévus par la loi de 1902 donneront au contraire des éléments solides pour l'établissement des plans.

L'art. 4 ne s'applique qu'aux constructions à entreprendre et non aux immeubles déjà construits. L'Administration a conservé tous ses droits pour poursuivre l'assainissement des logements insalubres, même s'ils ont été construits avec permis. Cette question a été précisée dans un arrêté du 8 novembre 1881, ainsi conçu : « Considérant que l'art 4 du décret du 26 mars 1852 impose à tout constructeur de maison dans Paris, l'obligation d'adresser à l'Administration un plan et des coupes cotés des constructions qu'il projette, et de se conformer aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité, cette disposition n'a aucunement modifié la loi du 13 avril 1850 et n'a point enlevé à la Commission des logements insalubres et au Conseil Municipal le droit d'indiquer et de prescrire les mesures nécessaires pour remédier à l'insalubrité des logements situés dans les maisons dont les plans ont été soumis à l'Administration » (17).

2° *Le constructeur doit se soumettre aux prescriptions établies dans l'intérêt de la conservation des perspectives monumentales et des sites.*

(15) Cf. Répertoire Pratique, *Voirie*, n° 1276 et s.

(16) Décret du 23 juillet 1884, par exemple

(17) Conseil de Préfecture de la Seine, 14 mars 1893, de Flers.

Cette disposition de l'art. 118 a été insérée dans la loi de finances du 13 juillet 1911 sur l'initiative du député Chastenet. Elle complète et simplifie la loi du 21 avril 1906 sur la protection des sites et des monuments naturels (18).

Cette loi, en effet, prévoyait deux procédures :

1° un accord amiable entre l'Administration et le propriétaire, par lequel celui-ci s'engageait librement au classement de son immeuble. Cette opération l'assujettissait à une sorte de servitude volontaire ;

2° en cas de refus du propriétaire, l'Administration était autorisée à exproprier l'immeuble de caractère artistique.

Les résultats ne furent guère satisfaisants : la bonne volonté des propriétaires ne se manifestait que rarement, et les conséquences financières de l'expropriation empêchaient l'Administration d'agir. Par ailleurs, un décret du 13 août 1902 avait autorisé à Paris, l'augmentation de la hauteur maxima des maisons. Des protestations s'élevèrent de toute part contre cet « attentat » à la beauté de la ville. L'article 118 fut la conséquence de ces manifestations.

Ajoutons qu'une loi du 20 avril 1910 sur l'affichage complète ces textes de défense contre l'enlaidissement.

L'article 118 organise un système pratique. Il oblige le constructeur à se soumettre aux prescriptions d'ordre esthétique édictées par l'Administration, mais en fait assurer le contrôle par le Conseil d'Etat. Il crée une combinaison transactionnelle qui concilie les intérêts des perspectives monumentales et le respect de la propriété.

Ce permis est destiné à protéger les sites et les perspectives monumentales. Mais qu'est-ce qu'un site ? Qu'est-ce qu'une perspective monumentale ? Il n'est pas facile d'en donner une définition précise. M. Maurice Faure, rapporteur de la loi de 1906 devant le Sénat, a qualifié les sites : « des paysages et aspects divers du sol, intéressants au point de vue artistique qui, groupés ou isolés, sont dus à l'action de la nature et non plus exclusivement à la main-d'œuvre humaine ». En renversant les termes, on peut appliquer la même définition aux perspectives monumentales : ce sont en effet, des constructions qui, prises isolément ou en groupes, forment un aspect artistique dû d'abord à la main-d'œuvre humaine, et accessoirement à la nature.

Ces définitions générales, sont difficilement contestables, encore qu'un site ou une perspective, valent souvent autant par

(18) C. Devaux, « La protection des sites et des monuments naturels de caractère artistique ». *Revue de Droit public*, 1925, p. 247.

leurs environs que par l'espace qui les constitue. Mais c'est dans chaque cas d'espèce que le problème devient délicat. Il s'agit de questions de fait (19). L'Administration détient un pouvoir discrétionnaire à l'encontre de la propriété privée. Ses décisions peuvent être très graves : aussi les propriétaires doivent-ils être garantis contre ses abus et son bon plaisir : le Conseil d'Etat a le droit de les examiner, « considérant que les seules restrictions apportées aux pouvoirs du préfet dont la loi n'a pas subordonné l'exercice à un classement préalable des perspectives monumentales sont celles qui résultent de la nécessité de concilier la conservation desdites perspectives avec le respect dû au droit de propriété ».

C'est même à l'occasion d'un litige survenu au sujet de l'article 118, qu'il a établi sa jurisprudence en la matière. L'arrêt Gomel est demeuré célèbre (20). Le recours était intenté contre le Préfet de la Seine, qui avait refusé de délivrer un permis de bâtir sous le prétexte qu'il considérait la place Beauvau comme une perspective monumentale. Le Conseil fit une enquête et annula la décision du Préfet. D'autres arrêts sont venus confirmer cette possibilité de juger les faits (21). En définitive, c'est au Conseil d'Etat qu'appartient la décision ; s'il confirme l'opinion de l'Administration, le constructeur devra s'y conformer sans qu'il lui soit possible de recourir à la procédure d'expropriation prévue par la loi de 1906.

Mais rappelons que ces dispositions ne peuvent jouer qu'à Paris et dans les villes qui ont adopté les prescriptions du décret, après 1911. Ailleurs, la loi de 1906 reste en vigueur.

Pour pouvoir utiliser les dispositions du décret de 1852 et protéger leurs perspectives artistiques (22), les communes doivent être autorisées par décret à bénéficier du texte de l'article 118. Pendant longtemps, dans l'arsenal de nos lois françaises, il n'a existé aucun texte du même genre. Les lois du 5 avril 1884 et 15 février 1902 ne permettaient de défendre que l'hygiène publique. Pour imposer des mesures d'esthétique, la seule solution possible était l'insertion de servitudes dans les plans généraux d'aménagement de la loi de 1924. Une loi du 2 mai 1930 a quelque peu amélioré la situation (23).

(19) Cf. Vedel, *Essai sur la notion de cause en droit administratif français*.

— Goldenberg, *Le Conseil d'Etat juge de fait*. Thèse, Paris, 1932.

(20) 4 avril 1914, Sirey, 1917.3.25, Rec. p. 487.

(21) C. E. 30 juin 1920, De Doux, D. P. 1922.3.4, Rec. p. 648.

C. E. 24 mars 1922, Sorbier Levy, S. 1925.3.53, Rec. p. 281.

C. E. 6 décembre 1922, Hôtel Etoile, Rec. p. 267.

(22) C. E. 23 février 1934, Vuldy, Rec. p. 267.

C. E. 30 avril 1924, Haverbecke, Rec. p. 421.

(23) Cf. *infra*, p. 137.

3. — PROCÉDURE

« Il devra pareillement adresser un plan et des coupes cotés...

« Vingt jours après le dépôt de ces plans et coupes au Secrétariat de la Préfecture de la Seine, le constructeur pourra commencer ses travaux, s'il ne lui a été notifié aucune injonction ».

« Une coupe géologique des fouilles pour la fondation de bâtiment sera dressée par l'architecte constructeur et remise à la Préfecture de la Seine ».

Le constructeur dépose donc ses plans à la Préfecture de la Seine à Paris, à la Mairie dans les villes qui se sont assujetties au décret. Le Préfet de la Seine et les maires prennent des décisions individuelles et délivrent l'autorisation (24) sous le contrôle du Conseil d'Etat.

La décision peut être rendue sous une forme quelconque. Il n'est même pas nécessaire de délivrer une autorisation. La loi n'indique pas les moyens ; elle ne précise que le but. Il faut sauvegarder la santé publique et les perspectives. Peu importe comment. Ce que le texte prescrit à l'Administration c'est de faire les injonctions nécessaires au constructeur, et, lorsqu'elle refuse l'autorisation de construire, de dire pourquoi, de formuler les conditions auxquelles elle accorderait cette permission (25).

L'approbation peut n'être que tacite. La loi de 1902, au contraire, prévoit une décision explicite ; si elle admet le silence prolongé de l'Administration, ce n'est qu'à titre exceptionnel.

Quelles sont les conséquences de l'autorisation tacite résultant du silence de vingt jours ? Certaines décisions affirment que le propriétaire se trouve à l'abri du reproche d'avoir commencé trop tôt sa construction et ne peut, dès lors, être en contravention, du fait du non respect des règlements ; mais il resterait punissable s'il enfreignait une loi ou un décret (26). Cependant il ne se trouverait pas, de ce fait, autorisé à exécuter ses plans tels qu'il les a déposés (27). Au contraire, l'arrêt Machart (28) prétend qu'il n'est plus possible, les vingt jours expirés, de refuser l'autorisation. Quelle que soit la solution adoptée, le

(24) C. E. 21 novembre 1884, Bourget, Rec. p. 835.

(25) C. E. 1^{er} août 1914, Pillot et Wiriot, Rec. p. 1033.

(26) C. E. 17 janv. 1863, Roze, D. P. 1886.5.427.

(27) C. E. 18 déc. 1888, Blenot, D. P. 1889.1.41 ; S. 1890.1.494.

(28) C. E. 20 juill. 1906, Rec. p. 650, D. P. 1908.3.23.

droit de commencer les travaux implique celui de les poursuivre jusqu'à leur achèvement, une modification pouvant être difficile, sinon impossible.

Toutefois, le Conseil d'Etat a admis la validité d'un refus, notifié après l'expiration de 20 jours, mais pris à l'intérieur du délai : une irrégularité postérieure à un acte ne peut en effet entraîner son annulation.

Le point de départ de ce délai est le jour où le constructeur remet ces plans complets et non celui où il demande l'alignement (29). Bien que le texte de 1852 ne le précise pas, ce sont des « plans complets » qui doivent être fournis à l'Administration : la formalité perdrait toute utilité si les autorités n'étaient pas en mesure de pouvoir apprécier exactement les conditions de construction des immeubles (30). Il va sans dire que l'Administration est également fondée à exiger du constructeur qu'il se conforme aux plans déposés (31).

4. — RECOURS

Lorsque le constructeur estime que les injonctions qui lui ont été adressées sont injustifiées, il dispose des deux recours habituels : hiérarchique ou contentieux.

Pour le premier, il n'est rien de spécial à signaler. Il est porté devant le Ministre de l'Intérieur lorsque la décision émane du Préfet de la Seine, devant le Préfet lorsqu'elle émane du Maire.

Quant au recours contentieux, son usage est expressément prévu par la loi. Sur la demande de M. Jeanneney au Sénat (32), le législateur a introduit dans le texte de 1911, la parenthèse « sauf recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse » qui prévoit l'intervention de la juridiction administrative pour tout litige survenu à l'occasion de l'art. 118.

Mais avant 1911, le Conseil s'était attribué le droit de contrôler le caractère des décisions administratives. Il vérifiait le caractère « réel, sérieux, et déterminant » des motifs pour lesquels elles avaient été prises et leurs rapports avec l'hygiène et la sécurité publique. « Le droit conféré à l'Administration par l'art. 4 du décret du 26 mars 1852, affirme le Commissaire du

(29) C. E. 19 mars 1910, Rembaud, Rec. p. 276, D. P. 1912.3.62.

(30) Cass. 8 déc. 1888, Brenot, D. P. 1889.1.41.

(31) C. E. 15 fév. 1935, La Séquanaise, Capitalisation, Rec. p. 203.

(32) J. O. 8 juillet 1911, p. 1229.

Gouvernement Robert (33), nous paraît si considérable, il constitue une innovation si grave, il peut affecter d'une manière si profonde le droit du propriétaire en permettant à l'autorité municipale de franchir sur le plan qu'elle examine, le seuil de la maison à construire et se substituer dans une certaine mesure à l'architecte, que le maintien des recours du droit commun nous paraît être le contrepoids et la garantie nécessaires de l'exercice d'un tel pouvoir ».

La jurisprudence du Conseil a évolué. Après avoir admis la possibilité de contester l'utilité et l'opportunité des prescriptions imposées, elle a refusé plus tard (34) au constructeur le droit de discuter la valeur technique des raisons invoquées par l'Administration et ne l'a autorisé à intenter un recours que pour les motifs : sécurité et salubrité publiques. Ces recours sont donc analogues à ceux étudiés à propos de la loi de 1902. Le recours pour excès de pouvoir est celui de droit commun.

Les problèmes présentent un plus grand intérêt lorsque le constructeur ou des tiers poursuivent l'Administration pour mauvaise interprétation de l'art. 118, soit parce qu'elle a refusé le permis alors qu'il n'y a ni site ni perspective monumentale, soit au contraire, parce qu'un permis a été accordé et que la construction édifiée détruit l'harmonie du paysage.

Le Conseil d'Etat devient alors juge du caractère esthétique. Il décide de la réalité du site ou de la perspective monumentale. Il constate et tranche une question de fait et non plus seulement de droit.

La question a été posée de savoir si cet examen du fait constituait un élargissement de l'excès de pouvoir se rattachant aux cas d'ouverture communs ou s'il en constituait au contraire un nouveau.

Cette théorie a été soutenue par Monsieur Hauriou (35) : les actes juridiques sont accomplis pour des motifs soit de droit, soit de fait. « Le seul fait que le motif allégué est matériellement faux pourra avoir pour conséquence la nullité de l'acte » (36). Le recours fondé sur une erreur de fait ne peut être que différent des autres. Une fausse interprétation des faits n'a pas les mêmes conséquences qu'une fausse interprétation de la loi : elle ne peut, en aucun cas, vicier le système juridique.

Mais il est beaucoup plus rationnel et juridique de consi-

(33) C. E. 26 déc. 1862, Bourcier, Rec. p. 870.

(34) C. E. 13 février 1885, Ducos et Lavoisvenel, D. P. 1886.3.91.

(35) Note sous arrêt, Gomel, S 1917.3.53

(36) Cf Jèze, « Essai d'une théorie générale sur l'influence des motifs déterminantes sur la validité des actes juridiques en droit public français ». *Revue de droit public*, 1922, p 391.

dérer l'erreur de fait comme un cas particulier de l'un des quatre moyens d'annulation usuels ; non pas évidemment du vice de forme ; non pas de l'incompétence, bien que pour certains l'erreur sur les faits provienne du défaut ou manque de compétence des agents de l'Administration : ceux-ci devraient posséder un minimum de connaissances. Mais en la matière il est difficile de prétendre qu'un fonctionnaire est incompétent sous prétexte qu'il s'est trompé sur le caractère esthétique d'un site ou d'une perspective monumentale. Le détournement de pouvoir peut-être invoqué en quelques circonstances exceptionnelles : l'autorité administrative aura, par exemple apprécié les faits en s'inspirant de considérations politiques ou autres.

Mais la doctrine (37) et la jurisprudence (38) admettent généralement que se tromper sur les faits, c'est violer la loi ou le règlement dont l'application repose sur les circonstances de fait dont il s'agit. L'appréciation du fait, en effet, pour essentielle qu'elle soit, ne doit servir qu'à faire reconnaître le droit. C'est la loi que règle les problèmes. Les faits ne sont que des circonstances au cours desquelles les autorités appliquent les textes. « Tels et tels faits existants, l'agent doit, d'après la loi, prendre une décision en un certain sens » (39).

Le fait est la condition de l'action administrative. L'erreur sur les faits crée une absence de cause, par suite, une violation indirecte des textes.

Le juge de l'excès de pouvoir a dès lors le droit de « caractériser les circonstances avec exactitude, de les apprécier afin d'en tirer une conclusion juridique » (40).

Lorsque la décision administrative annulée cause un dommage au constructeur, celui-ci peut en exiger le remboursement. L'hypothèse la plus fréquente est celle où la notification de l'autorisation a été retardée par suite d'une faute administrative. Toutefois le pétitionnaire qui tenterait de négocier serait considéré comme renonçant à se prévaloir du retard. Si le permis accordé est ensuite annulé, s'il est refusé à tort, nous retrouvons les hypothèses déjà étudiées dans les chapitres précédents.

La loi du 12 avril 1912 (41) prévoit un refus de permis inattaquable, lorsque la partie restante d'un immeuble parisien atteint par l'alignement, n'est pas « d'une étendue ou d'une

(37) Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, p. 284 et s.

(38) Cf. S. 1925.3.53. Note sous arrêt, Levy Michel du 24 mars 1922
C. E. 1^{er} août 1914, Pillot, Rec p. 1010.

(39) Duguit, « La fonction juridictionnelle ». *Revue Droit Public*, 1922, p. 172

(40) Arrêt Pillot.

(41) *Recueil général des Lois, Décrets, Arrêtés*, 1912, p. 507.

forme qui permette d'y élever des constructions salubres ni des constructions en rapport avec l'importance ou l'esthétique de la voie ». Mais elle donne alors à l'Administration la faculté de comprendre le lot des immeubles dans le projet d'expropriation et au constructeur, le droit d'exiger l'expropriation si la parcelle restante ne dépasse pas 150 m², ou si l'alignement retranche plus de la moitié de l'immeuble atteint.

Rappelons enfin que le respect des dispositions imposées par l'Administration comme condition d'obtention du permis de l'article 118, ne donne droit à aucune indemnité.

5. — SANCTIONS

Ce paragraphe n'appelle que quelques commentaires. Deux sanctions sont possibles : l'amende et la démolition des constructions non conformes (42). Mais quelle est la juridiction compétente ? Ce furent toujours les tribunaux judiciaires. En effet, bien que les rues de Paris soient comprises dans la grande voirie, les Conseils de Préfecture n'avaient pas à connaître de ces contraventions. Porter atteinte à la sécurité ou à l'hygiène publique était considéré comme contravention de petite voirie, relevant du tribunal de simple police. La contravention ne devenait de grande voirie que lorsqu'il s'agissait d'un acte compromettant la conservation de la voie (43). La discrimination était parfois délicate (44). Le décret du 28 décembre 1926 tranche la question en attribuant compétence aux seuls tribunaux judiciaires.

Enfin la loi du 31 décembre 1917 compléta ces dispositions en ajoutant les deux derniers paragraphes de l'art. 4. Ce texte donne la faculté à l'Administration, lorsqu'il y a contestation, de faire cesser les travaux. Une procédure rapide permet au juge d'entendre le contrevenant et le représentant de l'Administration, de désigner un expert le cas échéant, et de se prononcer sur la discontinuation des travaux, sans préjuger des questions d'esthétique. Auparavant, cette mesure ne pouvait se fonder que sur la décision du tribunal répressif, décision qui, généralement n'intervenait qu'après l'achèvement des travaux.

Le décret de 1926 précise enfin que, lorsqu'une question préjudicielle d'ordre administratif, telle que l'interprétation du ca-

(42) Cass. 30 oct. 1913, Lenac, Dalloz des communes, 1914.2.22.

(43) Crim. 14 juin 1911, Challamel, D. P. 1913.3.115.

C. E. 22.6.1888, Brenot, D. P. 1889.3.92

(44) Conf. 19 mai 1917, Ministère Justice, D. P. 1919.3.6.

ractère monumental des perspectives ou des sites, est soulevée le tribunal judiciaire doit surseoir à statuer et renvoyer l'examen du problème à la juridiction administrative.

SECTION II

Les permis de bâtir dans la région parisienne (Décret-loi du 25 juillet 1935)

Un des phénomènes les plus caractéristiques de notre époque est le dépeuplement des campagnes et l'afflux des populations vers les grandes villes. Celles-ci s'accroissent démesurément, puis « éclatent ». Leurs habitants s'évadent vers les banlieues : Paris est l'exemple le plus typique. De 1861 à 1926, sa population s'augmentait de 70 %, celle de sa banlieue de 500 % (45), en même temps que s'effaçaient ses limites. Administrativement, la ville de Paris existe encore, mais la géographie ne connaît plus que la région parisienne.

Celle-ci se compose de plus de 650 communes et comprend près de 6.500.000 habitants. La densité de sa population est de 10.000 habitants au km² (celle de Paris est de 37.000), de beaucoup supérieure à celle des autres capitales.

Les problèmes du logement prennent une importance primordiale ; les autorisations de construire demandées en 1920 n'étaient que de 745 ; en 1929 leur nombre s'élevait à 2.007. Devant les nouveaux besoins nés de cette situation, le législateur devait rompre avec le cadre communal et prendre la question du permis de bâtir sous son aspect régional. C'est le sens du décret-loi du 25 juillet 1935 relatif à l'aménagement de la région parisienne. Nous allons citer les articles du décret relatifs au permis et les commenter, mais de façon brève, car ils ne font que reprendre, en les groupant ou les complétant, les dispositions déjà étudiées dans les chapitres précédents.

« *Article 3, § 1.* — Dans toutes les communes, quel que soit « le chiffre de leur population, qui sont comprises dans la région parisienne, toute personne qui désirera édifier une construction nouvelle, agrandir un bâtiment existant, ou procéder à des travaux confortatifs, devra se faire délivrer l'alignement par les autorités compétentes, s'il y a lieu, puis obtenir « du maire, un permis de construire.

(45) Cf. Geo Minvielle, *L'aménagement de la région parisienne*, p 2.

« § 2. — La délivrance des alignements sera nécessaire non
« seulement pour les voies existantes à modifier ou non, mais
« aussi pour les voies prévues au projet régional ou au projet
« communal d'aménagement et non encore exécutées. Les ali-
« gnements devront tenir compte de toutes opérations inscrites
« auxdits projets d'aménagement.

« § 3. — Au cas où le plan d'alignement prévu par l'art.
« 136, § 14 de la loi du 5 avril 1884 n'aurait pas été dressé, ce
« plan sera établi tout au moins au droit de l'immeuble du pé-
« titionnaire, dans le délai de deux mois.

« § 4. — La demande de permis de construire sera accom-
« pagnée d'un projet comprenant notamment les plans, coupe et
« élévation de la construction projetée, un plan indiquant la
« situation de l'immeuble et s'il y a lieu l'alignement délivré
« par l'autorité compétente.

« § 5. — S'il résulte du dossier que la construction projetée
« ne sera contraire à aucune des prescriptions résultant du
« projet régional ou du projet communal d'aménagement, du
« règlement sanitaire et de tous autres règlements en vigueur,
« le maire accordera le permis ; en cas de refus du maire, le
« préfet pourra, s'il y a lieu, sur la requête de l'intéressé, accor-
« der l'autorisation.

« § 6. — Le maire devra donner une réponse dans le délai
« de 40 jours à partir du dépôt à la mairie du dossier constitué
« comme il est dit plus haut et dont il sera délivré récépissé.

« § 7. — Le préfet devra également faire connaître sa ré-
« ponse dans le délai de quarante jours à partir du dépôt de la
« requête à la Préfecture.

« § 8. — Faute pour le maire ou pour le préfet de répon-
« dre dans les délais ci-dessus fixés, le pétitionnaire pourra se
« considérer comme autorisé à commencer les travaux.

« Ar. 5. — Lorsque, sur une propriété atteinte par le tracé
« d'une voie ou d'une place projetée, non encore ouverte, un
« bâtiment a été édifié avec le permis de construire, en bordure
« de ladite voie ou place, l'ouverture de celle-ci devra être réa-
« lisée au moins pour le tronçon compris entre l'immeuble con-
« sidéré et l'une des voies publiques avoisinantes dans le délai
« de 15 ans à dater de la délivrance, par le maire, du permis
« de construire ; faute de quoi le propriétaire reprend la libre
« disposition de son terrain et il a droit à une indemnité s'il a
« subi un dommage actuel, direct et certain. Cette indemnité
« sera fixée par le Conseil de Préfecture.

« Le délai prévu à l'alinéa précédent est porté à 30 ans

« quand il s'agit d'un immeuble édifié sur une parcelle située
« en dehors de l'agglomération.

« *Art. 6, § 1.* — Si, en application des dispositions de l'ar-
« ticle 3, le maire a refusé le permis de construire un bâtiment
« nouveau sur une parcelle entièrement comprise dans les ali-
« gnements d'une voie ou place à créer ou modifier en vertu du
« plan régional ou du plan communal, cette parcelle devra être
« expropriée dans le délai de 15 ans à dater du refus du per-
« mis de construire.

« § 2. — Dans le délai de trois mois à dater du paiement
« de l'indemnité d'expropriation, l'intéressé pourra demander
« en outre au Conseil de Préfecture de fixer le montant de l'in-
« demnité représentative du dommage qu'il aura subi du fait
« de l'interdiction de bâtir, entre la date du refus qui lui aura
« été opposé et la date de l'expropriation.

« § 3. — S'il n'a pas été procédé à l'expropriation de la
« parcelle dans le délai fixé à l'alinéa 1^{er} du présent article, le
« propriétaire reprendra la libre disposition de son terrain et
« il pourra demander au Conseil de Préfecture de lui attribuer
« une indemnité calculée comme il est dit ci-dessus.

« § 4. — Les dispositions du présent article sont applica-
« bles si la partie hors alignement de la parcelle considérée
« est impropre à recevoir une construction conforme aux règle-
« ments en vigueur. Elles s'appliquent également aux parcelles
« ou parties de parcelles comprises dans un emplacement ré-
« servé pour espaces libres ou pour services publics par le plan
« régional ou le plan d'aménagement ».

Ces articles concernent directement le permis de construire ;
d'autres paragraphes, du même décret s'y rattachent aussi in-
directement ; nous les examinerons en prenant l'étude de ce
permis dans son objet, son champ d'application, ses effets, sa
procédure, ses recours, ses sanctions.

1. — OBJET DU PERMIS

Aux termes de l'alinéa 5 de l'article 3, le permis est destiné
à faire respecter les prescriptions du projet régional, du pro-
jet communal, du règlement sanitaire, et de tous autres règle-
ments en vigueur. Le projet communal d'aménagement (46), le
règlement sanitaire n'appellent aucun commentaire. Quant au

(46) A noter cependant qu'en pratique, ces projets sont dressés par le Co-
mité d'Aménagement.

projet régional (47), il ne diffère que par quelques détails de celui prévu par le décret-loi du 25 juillet 1935.

Préparé par le Comité Supérieur d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Parisienne, approuvé après enquête effectuée conformément au décret du 29 juillet 1934, il comprend un plan directeur et un programme de servitudes communes. Sa mise en application produit les effets suivants : les dispositions de l'art. 11 de la loi de 1902 deviennent applicables à partir de la date du décret (25 juillet 1935) ; l'alignement doit être observé par les constructeurs, non seulement lorsqu'il s'agit de voies déjà existantes, qu'elles soient ou non à modifier, mais encore lorsqu'il s'agit de voies dont le projet prévoit la création. « Les alignements devront tenir compte de toutes les opérations inscrites auxdits projets d'aménagement ». S'il n'y a pas de plan d'alignement dressé, la commune devra y procéder dans le délai de deux mois. Quant aux travaux d'aménagement, ils seront ordonnés par décret pris sur proposition du Ministre des Finances et du Ministre de l'Intérieur, et, s'il y a lieu, de tout Ministre intéressé. Ces décrets fixeront, en même temps, le financement et la part respective des communes. Un Comité de Coordination technique relevant du Ministère de l'Intérieur, devra donner son avis (48).

Enfin, le plan impose la demande d'un permis de construire dont il est traité dans les art. 5 et 6 et qui remplace celui de l'art. 10 de la loi de 1924.

2. — CHAMP D'APPLICATION

Ce permis est applicable dans toutes les communes de la région parisienne quelle que soit leur population. Quelle est la région parisienne ? (49). L'article 2 de la loi du 14 mai 1932 l'avait ainsi déterminée : le département de la Seine, les communes de Seine-et-Oise et Seine-et-Marne situées dans un rayon maximum de 35 km. autour de Paris et les communes du département de l'Oise, les cantons de Creil, Neuilly-en-Thelle, Pont-Sainte-Maxence, Senlis et Nanteuil-le-Haudoin.

(47) Le projet d'aménagement de la région parisienne a été approuvé et déclaré d'utilité publique par un décret-loi du 22 juin 1939 (*J. O.* du 26 juin) pris en application d'un décret-loi du 13 juin 1939 (*J. O.* du 26 juin).

(48) L'Administration a également préparé un règlement type de construction applicable aux communes de la région parisienne.

Cf. *Vie communale et départementale*, 1936, p. 19.

(49) Cf. *Vie communale et départementale*, 1936, p. 374.

La liste en est établie par arrêté du Ministre de l'Intérieur, après avis des Conseils Généraux et du Comité Supérieur d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Parisienne (50).

Ces dispositions peuvent être étendues : d'une part à des régions créées sur le territoire (art. 22) et même à des communes non rattachées à des régions : un décret du 30 octobre 1935, portant extension des dispositions du décret du 25 juillet 1935 relatif aux plans d'aménagement et d'embellissement de la région parisienne, est ainsi conçu : « Les dispositions du décret du 25 juillet 1935 tendant à faciliter la réalisation du projet d'aménagement de la région parisienne et qui, en vertu de l'art. 22 dudit décret peuvent, sur demande des préfets, être étendues par décret en Conseil d'Etat, à d'autres régions du territoire national, pourront, sur demande des préfets des départements intéressés, être étendues dans la même forme, avec les adaptations nécessaires à la réalisation de projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des communes, stations ou agglomérations visées à l'article 1 de la loi susvisée du 14 mars 1919-19 juillet 1924 et non rattachées à une région ».

Utilisant ces dispositions, certaines grandes villes comme Marseille, Lyon, Roubaix, Lille, Bordeaux, Toulouse, les villes de la côte Méditerranéenne, se sont soumises au décret du 25 juillet 1935.

Quant aux immeubles pour lesquels le permis doit être demandé, il sont désignés par le texte sous les termes de « construction » et « bâtiment » ; tout immeuble, quel qu'il soit, quelle que soit sa nature ou son affectation, quelle que soit sa situation par rapport à la voie publique, tombe dans le champ de la loi.

Enfin, le permis doit être préalable à toute construction, à tout agrandissement de bâtiment existant, à tous travaux confortatifs.

3. — EFFETS — L'ALIGNEMENT

Le permis produit des effets tantôt propres, tantôt combinés avec ceux de l'alignement. Nous avons vu les premiers : la délivrance du permis atteste la conformité des plans aux prescriptions des règlements, mais elle ne dispense pas d'obtenir l'alignement non seulement lorsqu'il s'agit de voies déjà existantes, qu'elles soient ou non à modifier, mais encore lorsqu'il s'agit

(50) Décret du 7 septembre 1936, *J. O.* 22 septembre 1936.

de voies projetées dans les plans régionaux ou communaux. S'il n'existe pas de plan général d'alignement, celui-ci devra être établi dans les deux mois, au moins pour la partie qui intéresse le constructeur.

Le fait de délivrer l'alignement et le permis d'une construction en bordure d'une voie non encore ouverte n'oblige l'Administration ni à exproprier, ni à exécuter le projet, mais si elle ne réalise pas l'ouverture de la rue et son rattachement à une voie existante dans un délai qui sera 15 ou 30 ans, selon qu'il s'agira d'une parcelle située ou non dans l'agglomération, le propriétaire reprendra la liberté de disposer de son terrain, et s'il a subi un préjudice, il sera fondé à en obtenir la réparation.

Lorsqu'une parcelle est entièrement absorbée dans un plan, soit par la rue, soit par un emplacement réservé : espace libre, terrain boisé ; lorsque la partie non absorbée est impropre à la construction, le permis doit être refusé et le terrain exproprié dans les 15 ans à dater du refus. Faute par l'Administration de procéder à cette opération, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain.

4. — PROCÉDURE

Le pétitionnaire (ou son représentant technique) fait une demande par écrit, en l'accompagnant des pièces justificatives : plans, coupes, élévations, plan indiquant la situation, alignement s'il y a lieu. Un récépissé est délivré. Le maire, dans les quarante jours qui suivent le dépôt du dossier, doit donner une réponse. S'il refuse, le constructeur peut adresser une requête au préfet. Dans les quarante jours du dépôt de cette requête, le préfet doit faire connaître sa décision. Le silence de ces autorités équivaut à une autorisation.

A noter que l'article 1 du second décret concernant les dispositions de sauvegarde, autorise le préfet de la Seine et les préfets, dans les départements de la région parisienne, à veiller à ce que, jusqu'à la déclaration d'utilité publique du projet « il ne soit édifié aucune construction nouvelle susceptible de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution du projet ».

5. — RECOURS

Comme pour les autres permis, les recours hiérarchique et contentieux sont possibles. Il y a excès de pouvoir lorsque le

permis est refusé pour d'autres motifs que la non-conformité aux prescriptions des projets, le Conseil d'Etat ayant la possibilité de vérifier cette conformité.

Quant aux indemnités qu'un constructeur ou tout intéressé est en droit d'obtenir, elles sont ainsi prévues et fixées par le décret-loi : L'Administration est tenue d'entreprendre les travaux du projet dans des délais déterminés. Si elle s'y refuse, le propriétaire, tout en retrouvant la disposition de son terrain, est en droit de réclamer des dommages-intérêts, lorsqu'il a subi un préjudice « actuel, direct et certain ». Leur montant, à défaut d'entente amiable, est fixé par le Conseil de Préfecture. La réclamation doit être posée à l'expiration du délai lorsque le permis a été accordé, dans le délai de trois mois après le paiement de l'indemnité d'expropriation lorsque le permis a été refusé. Dans cette hypothèse, le dommage est calculé pour la période comprise entre le refus et l'expropriation. Dans l'estimation de cette indemnité, il est tenu compte des plus-values éventuelles.

Mais, et l'article 5 le précise, en dehors des hypothèses expressément prévues aux articles 5 et 6, « toutes les servitudes réglementaires de voirie, d'hygiène et d'esthétique touchant l'alignement et le retrait des bâtiments par rapport à l'alignement, l'utilisation du sol, la répartition des immeubles entre diverses zones, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, le prospect des pièces habitables, la dimension des cours, etc... n'ouvrent aucun droit à indemnité ».

L'art. 4, enfin, ajoute qu'en dehors des cas prévus dans le texte, le propriétaire ne peut exiger l'expropriation de son terrain.

6. — SANCTIONS

Les sanctions figurent à l'article 19. « Les infractions aux dispositions du présent décret et aux « prescriptions du projet d'aménagement de la région parisienne (plan ou programme) ou du projet » d'aménagement de toute commune de la région parisienne (plan, programme, arrêtés du maire) seront poursuivis et réprimés conformément aux lois et règlements applicables aux contraventions d'alignement ».

Le constructeur fautif sera donc condamné à une amende et à la démolition de « la besogne mal plantée ».

Mais le décret prévoit une autre disposition : l'interdiction

d'habiter. Il dispose, en effet, qu'il sera interdit d'habiter ou d'occuper une construction élevée sans permis de construire ou non conforme aux plans déposés à l'appui de la demande.

Cette conformité sera vérifiée par l'autorité municipale. Dès l'achèvement des travaux, le constructeur devra en prévenir le maire. Dans un délai de 15 jours, celui-ci fera procéder au recolement et s'il constate des modifications apportées dans le projet, « il interdira d'habiter ». « En cas de contestation, le litige sera porté devant le préfet qui statuera ».

TITRE II

LES PERMIS DE BATIR SPECIAUX

Dans cette section, nous étudierons quelques permis de bâtir, imposés dans des circonstances exceptionnelles, tenant à leur origine, à la nature des immeubles pour lesquels ils sont nécessaires, à la nature des lieux dans lesquels ils sont demandés. Des permis peuvent être créés par contrats ; certains lieux ont besoin de protections spéciales : les routes nationales, certains cours d'eau, des agglomérations détruites à la suite de cataclysmes, les environs de places fortes, d'aérodromes, de sites célèbres et artistiques. L'Administration assurera leur défense en interdisant les constructions voisines, en imposant des permis destinés à faire respecter la réglementation nécessaire. Enfin, certains immeubles doivent être soumis à des obligations particulières, soit pour leur protection propre : les monuments historiques, soit pour la protection de leurs voisins : les établissements dangereux et insalubres ; soit pour servir en cas d'attaques aériennes : immeubles utilisés pour la défense passive. De nouvelles autorisations sont exigibles.

A) PERMIS EXTRA-LÉGAUX

Le permis de bâtir d'origine contractuelle

Ce sont des lois qui créent généralement les permis de bâtir. Mais en vendant des terrains qui leur appartiennent, l'Etat, les départements, les communes, et même les particuliers ont le droit d'insérer dans les contrats de vente et les cahiers des charges des clauses prescrivant aux acquéreurs le respect de

certaines dispositions, et notamment, l'obligation de ne construire qu'après avoir soumis leurs projets au vendeur ou à l'Administration (51).

Ce procédé très fréquent lorsque les permis de bâtir légaux n'existaient pas encore, est toujours utilisé pour imposer des conditions sévères et localisées.

Le champ d'application de ce permis ne peut être délimité. Il s'agit, le plus souvent, d'une suite de terrains ou d'immeubles appartenant à un même propriétaire désireux de suppléer aux dispositions légales ou de les compléter.

Pour percer une voie, pour donner un aspect artistique à une rue ou un quartier, pour toute autre considération, il édicte des dispositions que les constructeurs s'engageront à respecter. Les servitudes, diverses et nombreuses, restent attachées à l'immeuble. Les exemples les plus connus concernent un grand nombre de rues et places de Paris ; citons celles qui imposent des obligations esthétiques, souvent rigoureuses mais généralement mal observées, aux riverains de la place des Vosges (1605), de la place Dauphine (1607), de la place Vendôme (1699), de la rue Royale (1757), etc... Citons le contrat du 21 janvier 1855 qui impose aux acheteurs de terrains sis rue de Rivoli et sur lesquels sont actuellement les Magasins du Louvre, d'établir un système d'illumination semblable à celui du Ministère des Finances.

Ces charges ne s'imposent qu'aux parties ; il n'est pas contestable qu'elles ne peuvent être opposables aux tiers. Ceux-ci, par contre, sont fondés à se prévaloir du contenu du contrat. L'obligation comporte en effet stipulation pour autrui qui ouvre des droits à tous. Et s'il arrive qu'un texte administratif, reproduit intégralement dans un cahier des charges, soit violé par l'Administration, les voisins lésés ne peuvent poursuivre qu'en vertu des engagements contractuels sur lesquels les autorités administratives n'ont aucune influence (52).

La procédure de délivrance des permis sera déterminée par le cahier des charges. Les projets du constructeur seront soumis à la personne ou à l'Administration désignée qui s'assurera de l'observation des règles et qui ne pourra renoncer, légalement, à leur application (53). A notre avis, le silence équivaudra, sauf stipulation contraire, à une autorisation, le droit civil le considérant comme une adhésion.

(51) C. E. 7 juin 1929, Soc. « La Capitalisation », D. H. 1929, p. 414.

(52) C. E. 12 juin 1934, Selinger, D. H. 1934, p. 410.

(53) C. E. 7 juin 1919, Soc. « La Capitalisation », précité.

Les recours, par contre, soulèvent quelques problèmes délicats. Le permis est en effet créé par un acte de vente, c'est-à-dire par un contrat de droit civil qui conserve ce caractère même s'il est passé dans une forme administrative. Les servitudes qu'il contient sont en conséquence de droit civil et non pas de voirie. Le permis contractuel est d'une nature différente des autres autorisations, de l'alignement, en particulier. Ses obligations le sont aussi et ne doivent pas être confondues. Un maire, par exemple, détournerait ses pouvoirs en utilisant l'alignement pour faire respecter des prescriptions nées d'un contrat. Cependant, des circonstances particulières peuvent intervenir et amener des dérogations aux règles générales. Le cahier des charges a été rédigé de façon telle que non seulement sa forme, mais son contenu en font un document à peu près purement administratif : toutes ses dispositions, par exemple, visent le même but, « l'intérêt général de la voirie » (54).

Quelles sont les conséquences de ces principes ? Les autorités judiciaires ont, en règle générale, la compétence des litiges et des difficultés d'interprétation qui surviennent à l'occasion de l'application du contrat : il s'agit d'une obligation de droit privé bien qu'elle s'inspire de règles d'urbanisme (55). Toutefois, dans l'hypothèse exceptionnelle où l'on peut nier le caractère civil du contrat, les tribunaux administratifs deviennent compétents.

Si le contrat crée des obligations à l'encontre des parties, il leur donne aussi des droits (56) et lorsqu'un acte administratif (l'approbation d'un plan d'alignement, par exemple) risque d'y faire obstacle, elles peuvent les invoquer devant les juridictions compétentes. Le maire doit refuser un alignement susceptible de violer un engagement pris par la commune. Les obligations civiles diffèrent des servitudes administratives. Se soumettre aux unes ne fait pas préjuger du respect des autres. En accordant l'alignement, un maire ne reconnaît pas, par là, au titulaire, un droit de propriété que détient la commune en vertu d'un titre privé (57).

Enfin, une question préjudicielle peut se poser lorsque le

(54) Pau, 13 déc. 1886, Frogé, D. P. 1887.2.231.

(55) Civ. 30 juin 1936, Delle Weill, D. P. 1938.1.65.

(56) C. E. 12 nov. 1909, Chevallier, D. P. 1911.3.97. — D. H. 1934, p. 310. Il est vrai que dans une jurisprudence antérieure, Gilles : D. P. 1883.3.100, le Conseil d'Etat avait soutenu qu'un particulier ne pouvait demander l'annulation d'un alignement sous le prétexte d'une atteinte portée à une convention passée avec la ville.

C. E. 12 juin 1934, Selinger.

(57) C. E. 21 mars 1879, Taddei, D. P. 1879.3.76.

riverain prétend ne pas être lié par la convention ; elle relève, sans contestation possible des tribunaux judiciaires.

Il en est de même pour les sanctions. Si le contrat ne prévoit rien à leur sujet, les tribunaux judiciaires apprécieront la violation et les réparations possibles et nécessaires, mais l'inexécution du contrat ne peut, à elle seule, constituer une convention.

B) PROTECTION DE LIEUX SPÉCIALEMENT INTÉRESSANTS

1° *Les permis de bâtir le long des routes nationales* (Art. 2 du Décret du 30 octobre 1935)

En vue de protéger et d'améliorer les routes nationales dont l'importance s'accroît avec l'augmentation de la circulation automobile, un décret-loi du 30 octobre 1935, complété par un règlement d'administration publique du 20 février 1937, permet à l'Administration de réserver des terrains riverains pour cause d'utilité publique (58). Avant d'y édifier une construction, un permis doit être demandé.

Champ d'application. — Le permis est obligatoire pour toute construction à élever sur un terrain riverain d'une des 213 routes nationales. Mais l'art. 10 du décret leur assimile « les dépendances des voies de navigation intérieure et des ports maritimes de commerce qui constituent des voies publiques ouvertes à la circulation générale ».

D'autre part, par terrains riverains, le décret entend atteindre ceux situés dans une zone de 20 mètres au maximum de part et d'autre des limites d'une route, telle qu'elle est projetée. Mais ces dispositions ne s'appliquent pas aux terrains déjà frappés de servitudes d'alignement ou d'urbanisme créées par des plans.

Enfin, le permis doit être demandé pour toute construction ou modification de construction.

Effets. — Ce qu'il tend à réaliser, c'est élargir, rectifier, dévier ou créer des champs de visibilité. Pour obtenir ce résultat, des obligations sont imposées, différentes selon la situation des terrains.

(58) En Allemagne, un décret du 8 sept. 1936 du Ministre du Travail ordonne l'établissement d'un registre des routes le long desquelles il ne sera pas possible d'élever une construction.

1° *Le terrain est compris dans l'emprise de la route projetée.* Le permis sera refusé, à moins qu'il ne s'agisse de constructions provisoires ou de modifications ne pouvant créer ni danger ni gêne pour les routes et leur circulation.

L'Administration est alors tenue d'acquérir à l'amiable ou d'exproprier dans les quinze ans qui suivent la publication du décret. Toutefois, si elle ne procède pas à cette opération, il lui est possible de faire promulguer un nouveau décret, prolongeant le délai d'une durée égale ou inférieure à 15 ans.

2° *Le terrain est situé en dehors des limites de la voie projetée.* En délivrant le permis, l'autorité fixe l'alignement, détermine les conditions de construction et arrête les servitudes nécessaires à l'aménagement de la route et de la localité. Le permis permettra de « maintenir entre les façades des maisons et les limites de la route un espace découvert suffisant, soit pour des raisons hygiéniques, soit pour des fins esthétiques, soit même, et notamment au voisinage des grandes agglomérations, dans le but de ménager la possibilité de construire ultérieurement, sans trop de frais des chaussées latérales, destinées à la desserte des habitations riveraines de la route » (Rapport au Président de la République).

3° *Le terrain frappé par des servitudes, ne peut recevoir de construction salubre.* Le permis sera refusé et l'Etat devra acquérir, à la demande de l'intéressé, le terrain et l'immeuble. Le texte ne prévoit aucun délai.

Procédure. — La demande est adressée au préfet. Un état des lieux, les plans et projets de construction, une carte précisant la situation du terrain y sont joints.

L'autorisation est donnée par écrit dans un délai de deux mois à dater du dépôt du dossier. Le texte ne prévoit pas l'interprétation à donner au silence de l'autorité administrative. Il faut, semble-t-il, appliquer la règle courante en matière de permis : le propriétaire pourra se considérer autorisé à commencer ses travaux.

Recours. — Le décret les passe sous silence. Ce sont donc les règles de droit commun qui doivent jouer. Le recours hiérarchique sera possible devant le Ministre de l'Intérieur et les recours contentieux devant les juridictions administratives. En cas de faute ou d'erreur de l'Administration, des indemnités sont susceptibles d'être réclamées. Mais le décret prévoit que l'assujettissement aux obligations ne donne droit à aucun dommage-intérêt.

Sanctions. — Quant aux sanctions, la loi renvoie aux règles de l'alignement. S'il n'a pas été sollicité d'autorisation, une amende est infligée au délinquant, et s'il a été contrevenu aux règlements, la remise en état des lieux est ordonnée.

2° La police des fleuves et des rivières

Les autorisations de la Loi du 8 avril 1898

En principe, la loi interdit de construire dans une rivière navigable. Elle n'autorise que des constructions temporaires et toujours révocables, le plus souvent, moyennant redevance. Par contre, elle permet, après autorisation, de dresser des ouvrages dans les cours d'eau non navigables et non flottables. Le permis spécial est prévu par l'article 11 de la loi du 8 avril 1898, ainsi conçu : « Aucun barrage, aucun ouvrage destiné à l'établissement d'une prise d'eau, d'un moulin ou d'une usine, ne peut être entrepris dans un cours d'eau non navigable et non flottable, sans l'autorisation de l'Administration ».

Champ d'application. — Il faut noter, tout d'abord, qu'il s'agit de fleuves et rivières non navigables, c'est-à-dire inaptes à « porter bateaux, trains ou radeaux », et non flottables, c'est-à-dire inaptes à laisser du bois libre descendre leur courant.

Quant aux travaux pour lesquels le permis doit être sollicité, ce sont uniquement ceux qui sont exécutés dans le lit de la rivière, qu'ils soient permanents ou temporaires. Pour les constructions à élever au-dessus de l'eau ou sur les rives, la loi ne prévoit rien. Le riverain agit à ses risques et périls.

Effets. — La délivrance ne donne aucun droit au bénéficiaire. L'Administration vérifie simplement l'absence de préjudice à l'écoulement des eaux et de dommages aux propriétés voisines. Le permis constate un droit existant ; il n'en crée pas de nouveau. Si les circonstances se modifient, si les inondations sont susceptibles d'être provoquées ou aggravées par le bâtiment autorisé, si l'hygiène est en danger, la permission peut être révoquée ou modifiée, sans indemnité.

Procédure. — La police des eaux appartient à l'autorité administrative. Celle de l'écoulement et de la salubrité à laquelle se rattachent les constructions d'ouvrages, la régularisation d'existence d'ouvrages élevés sans autorisation, la révocation ou modification des permissions, est de la compétence du préfet.

Toutefois, le maire peut être amené à intervenir, en cas de

péril imminent, et dans l'hypothèse où il a obtenu du préfet une délégation spéciale.

Lorsqu'il s'agit d'un cours d'eau susceptible de procurer de l'énergie électrique, la loi du 15 octobre 1919 rend obligatoire l'autorisation de l'Etat.

L'arrêté préfectoral nécessaire en règle générale, est délivré après enquête. Cette enquête s'impose également lorsque la permission doit être révoquée ou modifiée, car l'Administration a toujours le droit, si l'intérêt public l'exige manifestement, d'imposer l'enlèvement ou la modification des travaux.

Recours. — L'Administration est chargée de s'opposer à l'exécution de tous les travaux susceptibles de compromettre l'écoulement régulier des eaux et de faire disparaître ceux qui, même régulièrement autorisés, présentent les mêmes inconvénients. Dans ce rôle de tutelle, elle est juge de l'opportunité et de l'utilité des décisions qu'elle prend.

Le recours gracieux est donc toujours possible devant l'autorité hiérarchique supérieure, mais le recours pour excès de pouvoir est également expressément prévu par la Loi. L'article 13 est en effet ainsi conçu : « S'il y a réclamation des parties intéressées contre un arrêté du préfet, il est statué par un décret rendu sur l'avis du Conseil d'Etat, sans préjudice du recours contentieux au cas d'excès de pouvoir ».

Le recours en indemnité est limité. Il faut, c'est la règle générale, qu'il y ait préjudice certain ; s'il s'agit d'une révocation ou modification, la mesure ne peut se justifier que par la défense de la salubrité publique, la protection contre les inondations, la non-conformité à un règlement général destiné à sauvegarder l'intérêt public. La demande est adressée soit au Ministre soit au Conseil d'Etat. Mais l'interprétation des textes et des décisions est de la compétence exclusive de l'Administration.

En cas de contravention, les sanctions pénales, administratives et civiles sont applicables. La sanction pénale est l'amende de l'article 471, 15^e du Code Pénal infligée par le tribunal de simple police. Mais la destruction des constructions irrégulièrement établies peut être ordonnée, ainsi que le rétablissement des lieux à leur aspect primitif (59).

(59) De ces textes, on peut rapprocher les dispositions du décret du 30 octobre 1935 destiné à assurer la protection d'immeubles riverains de certains cours d'eau contre les inondations. Le décret de 1935 diffère cependant de la loi de 1898 par deux points essentiels. Ce sont les rives et non le lit des rivières qu'il protège, et la procédure qu'il prescrit ne repose pas sur les mêmes principes. Ce n'est pas une autorisation que sollicite le particulier désireux

3° *Les permis de bâtir dans les villes détruites par un cataclysme*

(Art. 2 de la loi du 14 mars 1919-17 juillet 1924)

Lorsqu'une ville ou un quartier de ville sont détruits à la suite d'une catastrophe, des dispositions doivent être prises pour que la reconstruction des immeubles disparus soit assurée avec la plus grande rapidité possible. Des plans d'alignement et d'aménagement sont dressés dans un délai très court. Mais il est nécessaire qu'entre temps les particuliers puissent entreprendre l'œuvre de restauration. Afin de les empêcher d'élever des constructions susceptibles de ne pas être conformes aux desseins de l'Administration, la loi a imposé un permis de bâtir spécial, ainsi prévu dans le dernier alinéa de l'art. 2 de la

de construire sur le bord des rivières désignées ; c'est une simple *déclaration* qu'il adresse à l'Administration. Généralisant les prescriptions d'une loi du 28 mai 1858 qui protégeait la Seine, la Loire, le Rhône, la Garonne et leurs affluents, l'article 3 du décret-loi du 30 octobre 1935 stipule : « Aucun ouvrage, aucune plantation ou obstacle ne pourra être établi sur les parties submersibles des vallées sans qu'une déclaration ait été préalablement faite à l'Administration par lettre recommandée avec accusé de réception. L'Administration aura, pendant un délai qui commencera à courir à dater de l'accusé de réception susvisé, la faculté d'interdire l'exécution des travaux ou d'ordonner les modifications nécessaires pour assurer ou d'ordonner les modifications nécessaires pour assurer le libre écoulement des eaux ou la conservation des champs d'inondation ».

Les avantages de ce système sont évidents. Le constructeur peut ignorer que son terrain se trouve dans une zone dangereuse. En faisant connaître ses intentions, il se met à l'abri des risques. L'Administration en réglementant, limitant, supprimant les constructions évite l'encombrement des champs d'inondation et les catastrophes qui en sont les conséquences.

Champ d'application. — Pour quels travaux la déclaration doit-elle être faite ? « Pour tous travaux, digues, remblais, clôtures, plantations, constructions et tous ouvrages susceptibles de faire obstacle à l'écoulement des eaux ou de restreindre de façon nuisible le champ des inondations sur les parties submersibles des vallées ».

Les cours d'eau le long desquels l'Administration impose la formalité sont désignés dans l'art. 1^{er} du texte. Ce sont : la Seine, la Meuse, la Moselle, la Loire, le Rhône, la Garonne et leurs affluents ; l'Adour, le Tech, le Têt, l'Aude (Argent-Double), l'Orb, l'Hérault, le Var. Mais le cas échéant, cette liste pourrait être augmentée par règlement d'Administration publique.

Quant aux surfaces considérées, elles sont indiquées dans des plans dont les particuliers pourront avoir connaissance.

Effets. — L'accord de l'Administration ne crée aucun droit. Elle examine les projets et constate l'absence de causes susceptibles de provoquer ou d'aggraver les inondations éventuelles. Son rôle s'arrête là. Et si la situation se transforme, si les circonstances l'exigent, il lui sera possible d'exiger l'enlèvement ou la transformation de travaux régulièrement autorisés.

Procédure. — L'art. 3 indique « *grosso modo* » la procédure à suivre. Le constructeur avise l'Administration de son intention de construire par lettre recommandée. Celle-ci doit en accuser réception. Les détails relatifs à la forme de la déclaration, ainsi que le délai pendant lequel l'Administration pourrait notifier son opposition ou les conditions auxquelles elle subordonne l'octroi

loi de 1919 : « Tant que le plan d'alignement et de nivellement n'est pas approuvé, aucune construction, sauf abris provisoires, ne peut être effectuée sans autorisation du préfet, donnée après avis de la Commission instituée à l'art. 4 ci-après. »

Champ d'application. — Ce permis est exigible dans toutes les agglomérations, quel que soit le chiffre de leur population, totalement ou partiellement détruites par suite de faits de guerre, d'incendie, de tremblement de terre, ou de tout autre cataclysme (60).

La question de savoir si une ville ou un quartier rentrent bien dans la situation prévue par la loi, sera tranchée le cas échéant, par arrêté préfectoral pris après avis de la Commission Départementale d'Aménagement et d'extension des villes et villages.

Mais ce permis ne doit être demandé que pendant un laps de temps assez court. Les autorisations ordinaires, alignement, permis sanitaire, permission d'urbanisme redeviendront en vigueur dès l'établissement d'un plan d'alignement et de nivellement, et d'une étude sommaire d'un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension applicables aux villes ou parties de villes à reconstruire.

Enfin, le permis n'est obligatoire que pour les travaux de construction. Les réparations et les travaux confortatifs peuvent être exécutés sans autorisation. Le but de la loi est la reconstruction des immeubles entièrement détruits. Mais ce qui peut être restauré n'est pas en question.

Procédure. — L'autorité compétente est le préfet. Mais le permis ne peut être délivré qu'après avis de la Commission Départementale d'aménagement et d'extension des villes et villa-

de son accord, doivent être fixés par un règlement d'administration publique. L'autorité compétente est le préfet.

Contentieux. — Les recours n'appellent aucun commentaire particulier, qu'ils soient gracieux et portés devant le Ministre, ou contentieux et portés devant le Conseil d'Etat.

Des indemnités sont possibles en cas de faute de l'Administration ou de décision modifiant les autorisations antérieures, intervenues après enquête et décret rendu en Conseil d'Etat. Dans cette hypothèse, il faut appliquer les règles prévues par le décret du 8 août 1935 sur l'expropriation.

Enfin, les sanctions applicables à l'égard des contrevenants sont celles de grande voirie, c'est-à-dire l'amende de 16 à 300 francs, la transformation ou la démolition des ouvrages mal plantés. Le cas échéant, des dommages-intérêts pourront être demandés.

(60) Deux décrets, du 31 déc. 1929 et 20 oct. 1933 ont appliqué ces dispositions aux villages de Roquebilière (Alpes-Maritimes) détruit par un éboulement de montagne et St-Jean-de-Belleville (Savoie) détruit par un incendie.

ges. Celle-ci, dont la composition est organisée par l'art. 3 de la loi de 1924, examine les plans et projets déposés par le pétitionnaire à l'appui de sa demande, entend, s'il en est besoin les délégués compétents, nomme, si elle l'estime nécessaire des rapporteurs et transmet les conclusions de son enquête au préfet qui décide.

Le silence de l'Administration équivaut-il à une autorisation ? Ce permis doit-il être assimilé à l'alignement ou au permis de bâtir « *stricto sensu* » ? Etant donné le rôle que la loi lui attribue, c'est de préférence à l'alignement qu'il doit être rattaché. Le silence signifiera donc refus. Mais la question n'a que peu d'importance pratique. Aux termes de la loi, les plans d'alignement et d'aménagement doivent être dressés dans un délai de trois mois dont le point de départ est fixé par arrêté préfectoral. En cas de difficultés, il suffirait de hâter l'établissement du plan.

Contentieux. — Il en est de même pour les recours. Il est certes possible d'intervenir auprès du supérieur hiérarchique : le ministre de l'Intérieur et éventuellement devant le Conseil d'Etat, mais il serait préférable d'attendre la publication des plans.

Les sanctions seront d'une part l'amende, d'autre part la démolition des ouvrages entrepris sans autorisation et non conformes au plan.

4° *Les constructions aux abords des places de guerre* (Décret du 10 août 1853)

Une place de guerre est destinée à repousser les attaques d'armées ennemies. Des constructions élevées près de leurs fortifications gêneraient la défense et favoriseraient les assauts adverses. Il importe qu'une réglementation sévère soit établie et respectée. Un décret de 1853 n'autorise des constructions qu'à titre exceptionnel et à des conditions sévères.

Champ d'application. — Il édicte que « il ne peut être fait... aucune construction au-dessus du niveau du sol avec ou sans maçonnerie... sans que leur alignement ou leur position n'aient été concertés avec les officiers du Génie et que, d'après ce concert, le ministère de la Guerre n'ait déterminé ou fait déterminer par un décret les conditions auxquelles les travaux doivent être assujettis dans chaque cas particuliers, afin de concilier les intérêts de la défense avec ceux de l'industrie, de l'agriculture et du commerce ».

Les constructions au-dessus du niveau du sol sont donc interdites en principe : cependant l'article 13 prévoit quelques exceptions : notamment la construction de moulins et usines en bois ou maçonnerie à la condition que leur hauteur ne dépasse pas celle d'un rez-de-chaussée et que l'autorisation ne soit accordée qu'après accord du chef du Génie, de l'Ingénieur des Ponts et Chaussées, et du maire constatant par procès-verbal que l'usine est d'utilité publique et que son emplacement est déterminé par une circonstance locale qui ne peut se rencontrer ailleurs. Cette autorisation ne vaut du reste que pour l'autorité militaire. Elle ne dispense pas des autres formalités nécessaires vis-à-vis des autorités administratives.

Quant aux autres constructions : clôtures, haies en planches, en bois, en terre, elles pourront être autorisées avec plus ou moins de facilité selon que l'on se trouvera dans une des trois zones fixées par le texte et qui sont de 250, 487 et 974 mètres pour les places, 250, 487 et 584 pour les postes.

Les mêmes prohibitions s'appliquent aux restaurations d'immeubles existants.

Procédure. — Aux termes du décret, deux autorisations sont possibles : une permission spéciale et une autorisation générale ; l'une à solliciter dans les cas exceptionnels, l'autre pour les constructions prévues par la loi même, dans les différentes zones.

L'autorisation générale se fait sous forme de simple déclaration sur papier libre adressée au chef du génie. Le permis spécial, au contraire, est établi sur papier timbré. Dans les deux hypothèses une soumission de démolition sans indemnité y est jointe. La demande doit indiquer la nature des travaux, leurs dimensions, le genre de matériaux utilisés. Enfin elle doit être accompagnée d'un permis du « directeur des fortifications » énonçant les conditions auxquelles il soumet son approbation ; le cas échéant, c'est le ministre qui accordera ce permis.

Dans les 24 heures, le chef du génie délivre une copie certifiée de l'autorisation accordée et des clauses.

Lorsqu'il s'agit d'autorisation générale, un certificat atteste que toutes les formalités ont été accomplies.

Contentieux. — Ce sont les autorités administratives qui fixent d'une part la limite des zones et l'existence légale des plans de guerre. Les autorités judiciaires sont compétentes pour l'exécution des décisions administratives. Quant aux questions de propriété, elles relèvent des tribunaux judiciaires. S'il y a

indemnité, et le cas se produira lorsque la construction sera détruite pour d'autres motifs qu'une décision des autorités militaires, elle sera fixée suivant le cas, par les tribunaux judiciaires ou administratifs.

Les contraventions seront établies par des gardes du Génie et constatées par procès-verbaux. Elles sont notifiées aux contrevenants qui doivent aussitôt démolir et remettre en état. En cas de refus, le chef du génie doit en faire part au « directeur des fortifications » qui transmet au préfet. Ce dernier communique l'affaire au Conseil de Préfecture qui prononce la cessation immédiate des travaux. La démolition est faite aux frais du contrevenant. L'amende, qui est celle de grande voirie, se prescrit dans l'année.

5° *Les servitudes aériennes* (Loi du 4 juillet 1935)

La présence d'obstacles élevés autour des aérodromes serait une gêne et un danger pour les avions, lors de l'envol ou de l'atterrissage. Aussi la loi a-t-elle prévu une série de mesures dont la sévérité décroît à mesure que l'on s'éloigne du terrain protégé.

Champ d'application. — Des zones sont créées autour des aérodromes et bases d'hydravions, zones dans lesquelles il est interdit de construire, à moins d'autorisation préalable du ministre de l'Air. Dans les 20 mètres qui s'étendent autour des limites extérieures de l'aérodrome, aucun obstacle ne doit avoir plus de 60 centimètres. Dans les 480 mètres qui suivent cette nouvelle limite, la hauteur de 2 mètres ne doit pas être dépassée. Dans les zones successives et dont la largeur est de 100 mètres, les hauteurs autorisables s'élèvent à 16, 18, 20, 22, 24 mètres. Les hauteurs maxima autorisées s'accroissent de 2 mètres chaque fois qu'on passe d'une zone de 100 mètres dans la zone qui lui fait suite, en venant des limites extérieures de l'aérodrome .

Mais cette servitude cesse d'être applicable deux kilomètres à compter de la limite extérieure de l'aérodrome. La distance protégée est cependant portée à quatre kilomètres, pour les ports aériens à grand trafic figurant sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat.

Ces interdictions qui s'appliquent aussi bien aux plantations qu'aux constructions sont imposées au abords des aérodromes

publics et privés appartenant à des collectivités à la condition d'être ouverts à la circulation aérienne par décision du ministre de l'Air, prise en exécution de la réglementation en vigueur.

Quant aux constructions existantes dont la hauteur excède celle prévue par la loi, l'art. 7 décide qu'elles ne pourront être ni surélevées ni modifiées sans autorisation préalable du ministre de l'Air. Mais leur entretien ainsi que les travaux de réparation qui n'entraînent la présence d'aucun instrument dangereux pour la navigation, s'effectueront librement.

Procédure. — L'article 6 de la loi prévoit l'établissement d'un plan dressé par le ministre de l'Air après enquête, avis des Conseils municipaux, consultations des départements ministériels intéressés, approuvé par décret après avis du Conseil d'Etat, contresigné du ministre de l'Air et des Travaux Publics, et, le cas échéant, du ministre de l'Intérieur lorsqu'il s'agira de la région parisienne ou d'une ville tenue d'avoir un plan d'aménagement. La copie de ce plan est déposée dans les mairies et les habitants en sont avertis.

S'ils ont l'intention de ne pas observer les dispositions du plan, ils sont tenus d'en faire la demande au ministre de l'Air en indiquant les motifs pour lesquels ils estiment ne pouvoir se soumettre aux prescriptions légales.

Contentieux. — Les contestations seront portées devant le Conseil d'Etat.

Les indemnités dues en cas de suppression ou de modification imposées à des constructions sont à la charge de l'Etat ou des collectivités intéressées ; l'établissement de servitudes susceptibles de causer un préjudice certain peut également entraîner le paiement de dommages-intérêts proportionnels au préjudice subi.

Les fautes des constructeurs sont constatées par procès-verbaux dressés soit par des officiers de police judiciaire, des gendarmes, des ingénieurs de l'Aéronautique, des agents et sous-agents techniques de l'Aéronautique, des militaires, marins et agents de l'autorité militaire, maritime ou aérienne commissionnés à cet effet, lorsqu'il s'agit d'aérodromes d'Etat, soit par des agents commissionnés, lorsqu'il s'agit d'aérodromes privés.

La sanction prévue est une amende de 16 à 300 francs. Mais les peines du Code Pénal restent applicables en cas d'accident résultant de l'infraction. L'enlèvement des ouvrages irrégulièrement édifiés doit être effectué par le délinquant, ou, en cas de refus, par l'Administration, mais aux frais, risques et périls du constructeur fautif.

6° *La préservation des monuments naturels et des sites* (61)
(Art. 12 de la loi du 2 mai 1930)

Pour protéger les monuments naturels et les sites, le législateur a créé une autorisation analogue à celle utilisée pour les immeubles classés. L'art. 12 de la loi du 2 mai 1930 est ainsi conçu : « Les propriétaires des monuments naturels ou des sites classés ne peuvent ni détruire ni modifier l'état des lieux ou leur aspect, sauf autorisation spéciale donnée par le Ministre des Beaux-Arts, après avis des Commissions départementales et supérieure ».

Cette loi est substituée à celle de 1906, dont l'application était délicate. Elle a étendu à tout le territoire une protection qui n'était assurée qu'à Paris par l'art. 118 de la loi de 1911.

Champ d'application. — Dans chaque département, est dressée une liste des monuments dont la conservation ou la préservation présente au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général. L'inscription sur la liste effectuée par arrêté du Ministre des Beaux-Arts, est notifiée par le préfet aux intéressés.

Mais il est également possible de créer une zone de protection autour des monuments ou sites. Les limites en sont tracées par le préfet, après avis de la Commission départementale des Monuments naturels et des sites. Les prescriptions imposables, souvent relatives aux immeubles, servitude *non ædificandi*, *non altius tollendi* sont précisées. Un décret du Conseil d'Etat déclare enfin d'intérêt général la protection du site.

Effets. — Dans les deux hypothèses, en sollicitant un permis, le propriétaire n'oblige l'Administration qu'à examiner ses projets, constater l'absence de déprédations et le respect des servitudes prévues pour les zones, accorder l'autorisation (ou la refuser) et surveiller l'exécution des travaux.

Procédure. — Il est évident, et la loi le précise, cependant qu'aucune permission n'est exigible pour les travaux d'entretien normaux. Pour les autres, l'administration préfectorale doit être avisée deux mois avant qu'ils ne soient entrepris. Les modifications ne peuvent être autorisées par le Ministre qu'après avis des Commissions départementale et supérieure des Monuments naturels et des sites. Le rôle de ces Commissions dont la

(61) Cf. Circulaire du Ministre de l'Education Nationale : 10 décembre 1936, *J. O.* du 25 décembre 1936.

composition est prévue aux articles 2 et 3 de la loi, est d'établir la liste des monuments dignes d'intérêt et de veiller à leur protection.

De même lorsqu'il s'agit de travaux importants, comme la construction d'un immeuble dans une zone de protection, le Ministre des Beaux-Arts doit en être avisé.

Il faut encore signaler que l'obligation de n'entreprendre aucune modification peut s'exercer contre un propriétaire à qui a simplement été notifiée une proposition de classement. Pour tous travaux autres que ceux d'entretien normal, une autorisation spéciale du Ministre des Beaux-Arts doit être obtenue, mais cette formalité n'est plus nécessaire lorsqu'aucune décision n'intervient au bout de six mois.

Ajoutons qu'aucune servitude ne peut être établie par convention, sans l'agrément de l'Administration des Beaux-Arts.

Contentieux. — Les recours sont les mêmes qu'en matière d'immeubles classés (62). Le Conseil d'Etat sera juge des erreurs de fait du Ministre des Beaux-Arts.

Les fautes des constructeurs seront sanctionnées par une amende de 50 francs au minimum à 20.000 francs au maximum. Une action en dommages-intérêts peut être intentée au nom du Ministre des Beaux-Arts contre ceux qui ont ordonné les travaux. La remise en état des lieux peut, le cas échéant, être imposée.

Mais la loi prévoit que l'art. 463 du Code Pénal relatif aux circonstances atténuantes est applicable.

C) AUTORISATIONS SPÉCIALES A CERTAINS IMMEUBLES

1° *La protection des immeubles classés* (Loi du 31 décembre 1913-23 juillet 1927)

En vue de protéger les immeubles présentant un intérêt artistique, le législateur a créé une autorisation spéciale ainsi organisée dans les articles 9 et 12 de la loi du 23 juillet 1927 :

Art. 9. — « L'immeuble classé ne peut être détruit ou déplacé même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, si le ministre des Beaux-Arts n'y a donné son consentement.

Art. 12. — Aucune construction neuve ne peut être adossée

(62) Cf. *infra*, p. 139.

à un immeuble classé sans une autorisation spéciale du ministre des Beaux-Arts ».

Champ d'application. — Le permis de réparation ou celui de construction doit être sollicité par le propriétaire d'un immeuble auquel les autorités reconnaissent un intérêt historique ou artistique : sont considérés comme tels, ceux qui figurent sur la liste générale des monuments classés, ceux qui ont fait l'objet d'arrêtés ou de décrets de classement, ceux qui figurent sur un inventaire supplémentaire comprenant les édifices qui « sans justifier une demande de classement immédiat présentent un intérêt archéologique suffisant ». La formalité du permis est obligatoire dès la notification de la proposition de classement. La loi s'applique aux monuments mégalithiques et aux terrains qui renferment des stations ou des gisements préhistoriques et qu'il est nécessaire de classer pour isoler, dégager ou assainir l'immeuble classé ou proposé au classement.

Effets. — Le permis prévu par la loi de 1913-1927 répond à un double but : empêcher la transformation et la détérioration de l'immeuble à conserver. Mais l'effet est différent selon qu'il s'agit d'un immeuble déjà classé ou figurant seulement sur la liste supplémentaire. Dans le premier cas, en sollicitant un permis, le propriétaire contraint simplement les Beaux-Arts à constater l'utilité des travaux envisagés et l'absence de modification susceptible de transformer le caractère de l'immeuble classé. Dans le second cas, le ministre doit autoriser les travaux ou engager la procédure de classement. Celui-ci doit intervenir dans un délai de cinq ans, mais dans l'intervalle, le ministre peut surseoir aux travaux dont il s'agit. Cette opération a pu être appelée « Classement à retardement ».

Procédure. — La demande doit être adressée à l'Administration des Beaux-Arts avec l'indication des travaux envisagés, deux mois avant d'y procéder. Le ministre autorise ou refuse. S'il autorise les travaux sont cependant effectués sous la surveillance de son Administration. S'il refuse, mais en estimant cependant que des travaux sont nécessaires, il est en droit de les faire exécuter par les soins de son Administration aux frais de l'Etat avec le concours éventuel des intéressés.

A signaler que les servitudes légales, l'alignement, par exemple, ne s'appliquent pas aux monuments classés.

Contentieux. — Lorsque l'Administration refuse l'autorisation ou lorsqu'elle l'accorde, le propriétaire ou les tiers intéres-

sés (et dès qu'il est question d'Art, ceux-ci deviennent nombreux) sont fondés à recourir devant le Conseil d'Etat. Des indemnités pourront être accordées.

Quant aux sanctions, elle sont différentes suivant que l'infraction concerne un immeuble classé ou figurant sur la liste supplémentaire. Dans ce dernier cas, une amende infligée est de 16 à 300 francs. S'il s'agit au contraire d'un immeuble classé, elle est partée de 16 à 1.500 francs. Des dommages-intérêts peuvent également être réclamés aux contrevenants qui ont ordonné les travaux. Enfin, lorsqu'un immeuble a été morcelé, dépecé et vendu en morceaux, le ministre des Beaux-Arts a le droit de faire rechercher les parties de l'édifice dispersées et d'ordonner leur remise en place aux frais du délinquant. Ce droit de suite est une exception en droit administratif.

Les infractions sont constatées à la diligence du ministre des Beaux-Arts. Le procès-verbal est dressé par le Conservateur ou par les gardiens d'immeubles classés, assermentés à cet effet.

2° L'autorisation de construire des manufactures et ateliers insalubres, dangereux et incommodes

La proximité d'une ville est souvent nécessaire à la prospérité d'un établissement industriel. Mais lorsqu'il s'agit d'une industrie dangereuse, insalubre ou incommode, les inconvénients et les dangers qui en résultent pour le voisinage doivent entrer en ligne de compte. L'Administration a le devoir d'intervenir pour concilier ces intérêts divergents. Dans ce but, elle utilise l'autorisation préalable, organisée par l'art. 4 de la loi.

« Les établissements rangés dans la première ou la deuxième classe ne peuvent être ouverts sans une autorisation délivrée par le préfet sur la demande des intéressés.

.....
« Les établissements de la troisième zone, doivent faire l'objet, avant leur ouverture, d'une déclaration écrite adressée au préfet » (63).

(63) Rappelons que la déclaration et l'autorisation sont deux formalités différentes, ou tout au moins deux degrés distincts dans la hiérarchie des obligations imposées aux particuliers. Lorsqu'une « déclaration » est suffisante, le constructeur doit simplement faire part de son intention à l'Administration. — Lorsque « l'autorisation » est imposée, le pétitionnaire est tenu de présenter un projet détaillé faisant apparaître la conformité de ses plans à la réglementation en vigueur. En revanche, l'Administration doit lui donner une réponse ferme.

Champ d'application. — La loi définit les établissements de première et deuxième classe. Elle range dans la première catégorie ceux qui doivent nécessairement être éloignés des habitations ; dans la seconde, ceux pour lesquels l'éloignement n'est pas indispensable, mais qui présentent des inconvénients et des dangers qu'il est possible de supprimer au moyen de mesures appropriées. Dans la troisième classe, elle comprend les établissements qui n'offrent pas d'inconvénients graves ni pour le voisinage, ni pour l'hygiène publique, mais qui doivent néanmoins se soumettre à des prescriptions d'ordre général dans l'intérêt du voisinage ou de la santé publique. Du reste, par décret en forme de règlement d'administration publique, un établissement de 3^e classe pourra être assimilé à ceux de deuxième. Des listes par catégorie ont été dressées suivant cette procédure.

Effets. — Suivant que l'immeuble projeté appartient à l'une ou l'autre de ces catégories, l'autorisation produit des effets distincts, car les conditions auxquelles elle a été accordée ont été différentes. Chaque autorisation est un cas particulier pour lequel l'Administration peut imposer des règles spéciales. Mais le législateur a établi certaines dispositions que l'Administration doit faire respecter. C'est ainsi que la loi de 1932 a ajouté à l'article 4, un alinéa ainsi conçu : « Pour l'examen et l'appréciation des demandes visant l'ouverture de ces établissements, il sera tenu compte, le cas échéant, du fait que l'établissement devra être installé dans une zone réservée, par un projet d'aménagement et d'extension d'une ville, établi en exécution des lois du 14 mars 1919, 19 juillet 1924 ».

Les décrets-lois de 1935 sont venus confirmer ces mesures favorables à la création du « zoning ». Le décret du 25 juillet sur les projets régionaux d'urbanisme, prévoit des zones où la construction des établissements industriels, même non classés, est prohibée ; l'art. 16 du décret relatif à l'aménagement de la région parisienne, interdit l'installation d'établissements de toutes catégories dans les zones d'habitations individuelles, à l'exception des garages et dépôts d'hydrocarbures qui pourront être admis sous certaines conditions. Le même texte ajoute d'une part, que certains établissements de 3^e classe particulièrement gênants, insalubres, et spécialement désignés pourront être interdits dans les zones d'habitations collectives au même titre que ceux de 1^{re} et 2^e classe ; que les autres, d'autre part, seront admis dans les zones extérieures aux agglomérations, mais sous des conditions spéciales destinées à sauvegarder l'esthétique et à diminuer les inconvénients résultant de leur voi-

sinage pour les cultures et les habitations. Toutefois, ceux de 1^{re} classe considérés comme les plus gênants, et spécialement désignés, pourront être localisés dans une zone industrielle spéciale éloignée de l'agglomération.

Procédure. — La demande d'autorisation est faite en deux exemplaires dont un sur papier timbré ; elle indique le nom du constructeur, le siège et la nature de l'établissement projeté ; elle est appuyée d'un plan qui, si l'Administration l'exige, sera fourni en cinq exemplaires. Elle est adressée au préfet. Celui-ci, sauf pour les établissements de 3^e classe, prescrit une enquête « *de commodo et incommodo* » effectuée dans le délai d'un mois, en pratique par les soins du maire. L'intéressé reçoit communication des observations éventuelles et rédige un mémoire en réponse. Le commissaire enquêteur formule alors un avis motivé. Le préfet prend l'avis de la commission sanitaire, du service d'inspection des établissements classés, de l'Inspection du Travail et de tous services intéressés. Il statue sur rapport du Conseil départemental d'hygiène, dans les trois mois à partir du jour où le dossier lui a été transmis. S'il ne peut prendre de décision aussi rapide, il fixe par arrêté un nouveau délai.

Lorsqu'il s'agit de la simple déclaration des établissements de 3^e classe, le préfet notifie également une copie des prescriptions générales.

Si, en dépit des mesures préalables des inconvénients graves se produisent après l'installation, la suppression de l'autorisation peut être décidée par décret en Conseil d'Etat.

Si la construction a été faite sans autorisation, l'ouverture n'en est pas pour autant irrégulière. Il est indispensable qu'une opposition se manifeste. Mais dans ce cas, le rejet de la demande est obligatoire pour le préfet.

Enfin, en délivrant l'autorisation, le préfet peut fixer les conditions jugées indispensables à l'ouverture de l'établissement.

Recours. — En cas de refus administratif, une adresse est transmise au préfet, parfois au ministre. Mais un recours contentieux est également possible devant le Conseil de Préfecture avec appel devant le Conseil d'Etat, soit de l'intéressé, soit des tiers, soit des municipalités.

Les tribunaux administratifs sont juges des motifs pour lesquels l'autorisation a été accordée, du caractère réel et actuel de ceux pour lesquels elle a été refusée et des considérations de fait : éloignement suffisant ou non, insuffisance ou non des me-

sures employées pour éviter les inconvénients, caractère dangereux ou non de la manufacture.

Des recours en indemnités peuvent être intentés par les constructeurs ou intéressés lésés par l'autorisation, et par les tiers après ouverture de l'établissement. Si les voisins subissent un préjudice, même moral (bruit, par exemple) ils ont la possibilité en invoquant l'art. 1382 du Code Civil, d'obtenir des dommages-intérêts, malgré le permis régulièrement accordé, mais à condition que le dommage soit certain et actuel.

Sanctions. — Le constructeur coupable d'infraction aux dispositions de la loi risque de se voir infliger une amende de 5 à 15 francs et de 16 à 500 francs en cas de récidive par le tribunal de simple police. Mais le préfet a également le droit d'exiger, sauf recours au Conseil de Préfecture, une suspension provisoire « de l'exploitation pour les établissements des deux premières catégories et une fermeture temporaire » pour ceux de la troisième.

3° Les immeubles utilisés pour la défense passive

Le permis de bâtir prévu à l'article 5 du décret du 24 février 1939

La protection la plus efficace des habitants de villes exposées aux bombardements aériens se réalise par l'installation d'abris et particulièrement de caves spécialement vastes et résistantes. Devant les risques croissants de guerre, il devient indispensable d'augmenter le nombre et la qualité de ces refuges. Aussi, à l'occasion des constructions nouvelles ou de grosses réparations, le législateur a-t-il autorisé l'Administration compétente à vérifier ou à imposer, le cas échéant, les modes de construction ou les dispositions susceptibles d'atténuer la gravité des accidents provoqués par les attaques aériennes. L'article 5 d'un décret du 24 février 1939 institue un nouveau permis de bâtir.

« Les bâtiments et édifices à construire ou à transformer, « énumérés à l'article 1^{er} (3° et 4°) (64) du présent décret ne « pourront être édifiés ou faire l'objet de grosses transforma- « tions sans un permis du maire constatant que, dans le pro-

(64) 3° Installations industrielles ou commerciales ;

4° Immeubles à usage d'habitation.

« jet qui lui est soumis, les prescriptions du règlement type de
« la défense passive ont été observées.

« Ce permis est délivré par le maire dans les formes et
« suivant les prescriptions légales sur avis conforme de la
« commission urbaine de défense passive.

« Le maire est tenu de statuer dans le délai de vingt jours
« à dater du dépôt à la mairie de la demande de construire
« dont il est délivré récépissé. A défaut par le maire de statuer
« dans ce délai et en cas de refus de délivrance du permis par
« le maire, l'autorisation de construire peut être demandée au
« préfet, qui doit statuer dans les quarante jours, à compter
« du jour où il est saisi, sur avis conforme de la commission
« départementale de défense passive.

« Pour les communes où il n'est pas organisé de commis-
« sion urbaine de défense passive, le maire, après avoir délivré
« récépissé de la demande de permis, la transmet dans les huit
« jours au préfet qui statue dans les quarante jours à compter
« de l'introduction de ladite demande, sur avis conforme de la
« commission départementale de défense passive.

« A défaut par le préfet de statuer dans les délais fixés ci-
« dessus, le propriétaire peut se considérer comme autorisé à
« effectuer les travaux. »

Objet. — Ce permis est destiné à assurer la réalisation des dispositions contenues dans la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre, du décret du 12 novembre 1938 sur la défense passive, enfin du décret du 24 février 1939 qui fixe les conditions d'application des deux textes précisés.

L'article 10 de la loi du 11 juillet 1938 confie en effet au ministre de la Défense nationale le soin de « diriger, coordonner
« et contrôler la préparation de l'organisation de la défense
« passive », et notamment de « provoquer les mesures à im-
« poser pour préparer, dès le temps de paix la diminution de
« la vulnérabilité des édifices publics et des installations diver-
« ses par l'adaptation appropriée des textes qui réglementent
« les projets d'urbanisme ainsi que le mode de construction
« des bâtiments ».

A cet effet, il fait connaître aux préfets les risques contre lesquels doivent être prémunis les bâtiments, établit un règlement-type et le fait parvenir dans toutes les préfectures.

Il appartient alors au préfet, avec le concours des maires, de préparer et de réaliser les mesures générales ou spéciales relatives aux dispositions, natures, modes, procédés de cons-

truction dont l'adoption diminue les dangers. Il en décide par arrêtés, pris sur avis de la commission départementale de défense passive, et soumis à l'approbation du ministre de la Défense nationale.

Champ d'application. — Le permis dont il s'agit est obligatoire dans les villes visées par le décret du 12 novembre 1938, c'est-à-dire Paris, les communes du département de la Seine et les localités qui seront désignées par décrets contresignés des ministres de la Défense nationale et de l'Intérieur, après avis de la Commission supérieure de la Défense passive.

Il s'impose avant la construction « de toute installation industrielle et commerciale, de tout immeuble à usage d'habitation ». Il s'impose également en cas de « grosses transformations comportant des modifications apportées au gros œuvre, notamment par surélévation ou extension de bâtiments déjà existants ».

Procédure. — Les règles de procédure ne présentent aucun caractère spécial. L'article 5 du décret de 1939 ne fait que reprendre les termes utilisés par le législateur à l'occasion d'autres permis. La seule disposition exceptionnelle est la consultation obligatoire des commissions urbaine ou départementale de défense passive. Les autorités compétentes pour la délivrance sont le maire et le Préfet de la Seine à Paris.

Il convient cependant de signaler deux formalités qui s'apparentent à la délivrance du permis. L'une peut se greffer sur le permis même. L'autre s'applique aux constructions existantes.

Il s'agit d'une part des dispositions prévues à l'article 7 du décret de 1939 qui donnent le pouvoir au préfet ou au maire, à l'occasion de constructions neuves ou de transformations, de proposer, sur avis de la commission de défense passive, la création aux frais de l'Etat de locaux ou installations complémentaires de défense passive d'intérêt général.

Il s'agit, d'autre part, des aménagements susceptibles d'être apportés aux constructions existantes en vertu de l'article 15 du décret de février 1939. Le ministre de la Défense nationale établit en effet un « plan de mise à l'abri de la population maintenue ». Ce plan peut imposer à certains bâtiments des aménagements de natures diverses, qui se réalisent par tranches annuelles. Dès que leur exécution est décidée et financée, le maire fait connaître aux propriétaires « la somme qui leur serait payée au cas où ils exécuteraient eux-mêmes les travaux et « leur demande de lui indiquer dans les quinze jours leur dé-

« cision à ce sujet. En cas d'acceptation de faire exécuter les « travaux, le propriétaire soumet le projet au service compétent dans les trente jours qui suivent ».

Effets. — Recours. . . Les effets du permis et les recours qu'ils sont susceptibles de provoquer n'appellent aucun commentaire. Le permis est destiné à assurer la réalisation de mesures de défense passive et ne doit pas être utilisé à d'autres fins. Le règlement-type qu'établira le ministre de la Défense nationale permettra de fixer avec précision les règles générales et spéciales qu'il convient de respecter.

Sanctions. — En dehors de l'amende de l'article 471, 15°, le propriétaire qui ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent risque de supporter une exécution d'office à ses frais. Le ministre de la Défense nationale fixe, en effet, par arrêté « les mesures dont l'exécution est reconnue nécessaire ». Le préfet notifie l'arrêté au propriétaire, le met en demeure de procéder à leur exécution et, à l'expiration d'un délai de deux mois, ordonne l'exécution d'office.

CHAPITRE V

LA POLICE DE LA CONSTRUCTION ET LA PROPRIÉTÉ L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES PERMIS DE BATIR ET DES RESTRICTIONS APPORTÉES A L'EXERCICE DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

1° La propriété privée et le droit de construire

« La propriété est un droit inviolable et sacré », affirme l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme du 26 août 1789. « C'est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements », répète l'article 544 du Code Civil.

Or, de tous les droits qui découlent de la propriété, celui de construire paraît un des plus difficile à limiter. En dehors de l'obligation de ne pas empiéter sur le domaine public, au nom de quels principes supérieurs pourrait-on empêcher un particulier de bâtir à sa guise ? Sauf en quelques circonstances exceptionnelles : immeubles particulièrement dangereux, terrains spécialement intéressants, l'exercice de ce droit ne semble guère devoir troubler l'ordre public. L'espace sur lequel on bâtit, l'immeuble que l'on élève devraient être des territoires interdits à la police administrative. Ils le furent. Ils ne le sont plus. L'histoire du droit de construire est une régression des droits de l'individu devant ceux de la collectivité.

L'Administration, dans l'exercice de ses prérogatives, s'était longtemps arrêtée sur le seuil de la propriété bâtie. Mais la notion d'ordre public a évolué ; l'intérêt collectif a autorisé des extensions jusque-là défendues. Nés de nouveaux besoins, de nouvelles tendances et de nouveaux principes sont venus s'intégrer dans la texture de l'ordre public. Au nom de la salu-

brité, de l'urbanisme, l'Etat et surtout le « Préteur », l'Administration, ont manifesté une intervention chaque jour plus active dans le domaine de la propriété. Des textes de plus en plus nombreux réglementent désormais la construction. Les permis de bâtir que nous venons d'étudier en assurent le respect.

Nous allons, dans ce chapitre, examiner pourquoi et comment cette évolution s'est manifestée.

2° L'évolution du Droit de propriété

A) Le problème ne se pose pas dans l'Ancien Droit. Le roi, propriétaire de toutes les terres, en dispose comme il l'entend, par ordonnance ou lettre patente. En fait, les particuliers sont indemnisés.

La Révolution de 1789 renverse le principe ; la propriété devient intangible et les seules atteintes susceptibles d'y être portées doivent l'être en vertu de « l'utilité publique ». C'est du sens plus ou moins large donné à cette notion que dépendront les vicissitudes du droit de propriété. Restrictive dans l'esprit des rédacteurs du Code Civil, l'idée d'utilité s'étend peu à peu, en même temps qu'évoluent les doctrines philosophiques. La propriété individuelle, droit inviolable, est un principe de l'école libérale. La propriété, faveur accordée par l'Etat, est une règle du socialisme. La propriété, droit sévèrement réglementé, est le système mixte actuellement en vigueur.

Pour l'Ecole libérale, le droit de propriété est absolu : la propriété est la récompense des efforts de l'individu.

Le progrès, résultat d'activités individuelles librement développées, est un équilibre produit par les efforts volontaires des individus, agissant sous la seule contrainte de leur propre nature, et inconscients du mécanisme qui règle l'ordre au-dessus d'eux. L'intérêt général est la résultante de ces efforts isolés, stimulés par la concurrence. Le progrès intellectuel et moral s'épanouit en dehors de la conscience des particuliers. L'Etat reste étranger à cette élaboration. Il n'a pas à s'opposer aux règles du droit naturel. Il accomplit les fonctions qu'il est seul apte à remplir : celles de juge et de gendarme.

Le rôle social joué par l'individu et la propriété est la conséquence de ces données fondamentales.

Au début du xix^e siècle, Kant pose le principe que l'homme existe comme fin en soi et non pas simplement comme moyen. « Agis de telle sorte que tu traites toujours l'humanité, soit

dans ta personne, soit dans la personne d'autrui comme une fin et que tu ne t'en serves jamais comme d'un moyen. » L'homme est un être raisonnable qui doit réaliser sa fin comme il l'entend. Il a sa loi en lui-même et doit la suivre librement, a dit Renouvier. Libre, il n'a qu'une limite à sa liberté : celle de ne pas entraver celle des autres.

Le but de son activité est la récompense, récompense qui trouve sa forme la plus sensible dans la propriété individuelle, « conquête et rempart de l'individu, dont elle est la personnalité extériorisée, consolidée, prolongée dans l'espace et dans le temps » (Gonnard). Totale et absolue, elle est un « droit subjectif » auquel ne peuvent être imposées que des restrictions inspirées par l'intérêt supérieur de l'Etat, l'expropriation pour cause d'utilité publique, par exemple.

Mais au cours du siècle, les conditions économiques et sociales se sont modifiées ; les doctrines libérales n'ont pu résister à l'évolution des faits. De nouvelles conceptions philosophiques sont nées. Les systèmes socialistes ont formulé d'autres principes : à la volonté personnelle de l'individu, ils substituent la règle sociale ; la nature fait place à la raison ; l'Etat-gendarme devient l'Etat-providence, dont le contrôle s'étend à toutes les branches de l'activité. L'individu voit s'éclipser ses droits devant ceux de la collectivité, tandis que sa personnalité se fond dans celle de l'Etat. L'homme n'est plus qu'un rouage, un numéro de la statistique, un fonctionnaire au service de la solidarité sociale, de la collectivité personnifiée. Les fonctions économiques sont rattachées aux centres directeurs et conscients de la Société (Dürckheim). La concurrence et la liberté économique disparaissent. La propriété individuelle aussi. Ses dernières manifestations sont de rares concessions accordées dans la mesure où elles sont compatibles avec les intérêts généraux (1). Bâtir est une faveur. Le permis qu'il faudra obtenir en toute hypothèse, attestera la soumission du constructeur à toutes les prescriptions de l'Administration toute puissante.

B) Le régime actuel de la construction est un compromis entre ces doctrines antagonistes. Les particuliers restent en principe libres d'agir à leur guise, mais la propriété devient un « pouvoir objectif » (2), une fonction sociale. Le propriétaire devient « gérant d'affaires du public » (Duguit). Sa souveraineté « se voit enfermée dans des limites aux contours fuyants » (3),

(1) Estève, *L'Art et la propriété*.

(2) Rolland, « Les tendances nouvelles en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. (*Revue de Droit public*, 1912).

(3) Bouilloche, *op. cité*.

son activité se trouve soumise au contrôle et à la discipline de la police administrative. Aux droits des individus, l'Administration oppose les siens. Elle prend en charge la protection intérieure de la collectivité (4), la marche des services publics, la défense de l'ordre public et pour accomplir sa mission exige l'effacement de la liberté devant l'utilité publique, intérêt d'un groupe inorganique d'habitants, différent de celui de la somme des intérêts particuliers.

a) La notion d'utilité publique, mal définie, se complète et autorise peu à peu une intervention administrative plus active. « La notion d'utilité publique est relative de sa nature, elle marche avec les mœurs ; elle suit le progrès des civilisations » (5). La tranquillité, la sécurité, la salubrité en formaient les éléments de base, aux termes de l'art. 97 de la loi de 1884. « Aujourd'hui, tout ce qui contribue à assainir ou à embellir, à entourer l'individu de beauté et de lumière étant de nature à façonner davantage le français en citoyen est d'intérêt général » (6). Pour réaliser cette œuvre d'importance et de longue haleine, l'Administration dispose des pouvoirs étendus que lui accordent les lois. Mais l'exercice de sa fonction se trouve facilité par la faculté qu'elle a d'utiliser un terrain qui est son domaine : la rue. C'est dans la rue qu'elle s'est d'abord cantonnée. Mais son champ d'action s'y trouvant trop limité, insensiblement, elle en franchit les bornes. De champ de manœuvre, la rue devient base. Après n'avoir surveillé que ce qui s'y passe, l'Administration est autorisée à contrôler « tout ce qui peut en être perçu » (7). Les arguments, au moyen desquels elle justifie son action, sont, du reste, faciles à défendre. L'efficacité de mesures d'hygiène uniquement applicables dans la rue est certaine, mais insuffisante pour assurer le respect des principes généraux de la salubrité, ou remédier aux conséquences de leur inobservation. L'urbanisme, la beauté de la cité et des rues ne se comprennent que par la beauté des constructions. En élargissant la notion d'ordre public, le législateur se doit d'augmenter les pouvoirs de l'Administration. La propriété privée, « espace réservé » (8), refuge contre l'indiscrétion publique, n'échappe plus aux regards de l'autorité.

b) La police administrative pénètre donc chaque jour davantage dans ce domaine longtemps inviolable et inviolé de la

(4) Teitgen, *La police municipale*.

(5) Jeanneney, Annexe 9, D. P. S. O. 1911, p. 95.

(6) Rolland, *Revue de Droit Public*, 1912.

(7) Hauriou, S. 1901.3.17.

(8) Laferrière, *Le pouvoir de police et le droit de propriété*.

propriété individuelle. Son pouvoir n'est cependant pas sans limites. La liberté cède à la discipline, mais chacun de ses reculs doit être motivé. L'activité de la police doit concilier les intérêts antagonistes des individus et de la collectivité, et, dans ce but, être soumise à un contrôle vigilant.

1. — La liberté est encore la règle. Pour la restreindre ou la supprimer, il faut une loi. Un règlement ne peut apporter que des règles de forme ; « Les modes d'activité qui ne sont pas réglementés par la loi échappent aux entreprises de la police ».

Lorsqu'une loi établit une servitude nouvelle et accroît les attributions de la police, elle indique avec précision le but qu'elle poursuit ; ce but ne doit être ni dépassé, ni détourné.

Des prescriptions sont formulées, parfois très nettes, parfois vagues. Des règlements sont élaborés pour les faire appliquer. Des mesures individuelles en assurent le respect. Mais l'Administration ne peut imposer aux particuliers plus que la loi ne demande, plus que le règlement n'autorise. Les permis de bâtir, notamment, ont été institués dans l'intérêt des constructeurs, pour leur éviter d'omettre certaines formalités, non pour leur créer des charges nouvelles.

Le pouvoir de police est conféré pour la défense d'un intérêt général bien déterminé ; il ne doit, en aucun cas, être utilisé à d'autres fins. Le permis de bâtir de la loi de 1902, par exemple, ne peut contenir aucune disposition esthétique : il y aurait excès de pouvoir à refuser une autorisation sous prétexte qu'une règle de ce genre ne serait pas observée, alors que le respect de toutes les prescriptions relatives à la salubrité mettent les constructeurs à l'abri des contraventions.

Enfin, la discipline imposée est une mesure générale, l'Administration n'a pas à faire de différence entre les situations individuelles ; les particuliers ne doivent pas être soumis au bon plaisir des autorités.

2. — La loi doit également rechercher les combinaisons qui permettent de concilier les droits de l'individu et les devoirs du citoyen. Si l'exagération de la liberté conduit à l'anarchie, l'exagération dans la contrainte mène à l'arbitraire. La collectivité a des droits. Ils sont énumérés dans des lois, des règlements, des textes innombrables. Les plus avertis ne les connaissent pas tous. Un simple particulier ne peut savoir ce qu'il doit faire ou ce qu'il ne doit pas faire. Connaîtrait-il les textes, qu'il risquerait encore de ne pas les respecter correctement. En agissant sans prendre l'avis des autorités, il s'exposerait à des

difficultés sans nombre. En construisant, par exemple, il ne permettrait à l'Administration de contrôler le respect des règlements que par examen *a posteriori*, sorte de violation de domicile. En cas de désaccord sur le sens des règles, il devrait, à moins d'intenter une procédure longue et coûteuse, subir l'appréciation discrétionnaire de l'Administration.

L'institution de l'autorisation préalable évite ces inconvénients. Des projets sont présentés et examinés. La seule cause valable pour un refus est la non conformité aux règlements existants. Les motifs du refus sont précisés. Et le pétitionnaire a la possibilité de discuter les conclusions administratives sans qu'il subisse d'autre préjudice qu'un retard dans la construction.

c) Les pouvoirs de l'Administration se trouvent donc limités. Mais ils sont aussi contrôlés, et d'autant plus sévèrement que les atteintes à la propriété seront plus profondes. Les supérieurs hiérarchiques exercent leur droit de tutelle à l'égard de l'autorité qui prend la décision et le Conseil d'Etat, autorité suprême, veille à la stricte observation de toutes les règles. La Cour de Cassation enfin, est fréquemment appelée à connaître des litiges en matière de permis.

Ce contrôle est double : la délivrance d'un permis exige une procédure spéciale, tant du côté du pétitionnaire que de l'Administration ; elle doit être observée. D'autre part, le permis s'appuie sur un règlement qu'il doit faire respecter. Ce règlement n'est-il pas arbitraire ? La loi est-elle respectée ? L'Administration n'outrepasse-t-elle pas ses droits ? Voilà ce qu'il appartient aux autorités contentieuses de vérifier. L'importance des servitudes imposées doit être justifiée par un intérêt commun suffisant. Le Conseil, en particulier, annule toute disposition dont la gravité n'est pas proportionnée au désordre qu'elle veut éviter, toute mesure inefficace ou manifestement inutile. « L'équité est la condition de la légalité » (9). Lorsque la loi laisse à l'Administration le soin d'apprécier discrétionnairement, de prendre l'initiative de mesures relatives à la gestion des propriétés privées, et c'est le cas en matière de site ou de perspective monumentale, le Conseil s'estime le droit de juger le fait et de s'opposer aux décisions abusives.

La Cour de Cassation est beaucoup plus favorable à l'Administration que le Conseil. Elle oppose légalité et opportunité. Elle admet comme légale toute réglementation prise par le maire dans ses attributions, sous la seule réserve qu'elle ne viole pas une disposition légale expresse.

(9) Teitgen, *op. cité*.

En résumé, en examinant l'accroissement des droits de l'Administration à travers les permis de bâtir, c'est une évolution des mœurs que nous étudierons. La civilisation entraîne une soumission des individus à des disciplines collectives. Les lois enregistrent cet état de fait. Les règlements subordonnent l'exercice des droits au respect de conditions de plus en plus nombreuses. Les permis sont les moyens pratiques qui assurent la réalisation des conceptions dont ils sont nés.

3° Les droits de l'Administration avant la loi du 15 février 1902

En matière de police de construction, la liberté n'a cependant jamais été absolue. L'Administration a toujours exercé un droit de regard ; mais avant la loi de 1902, son intervention ne se produisait qu'en de rares hypothèses. Cet état de fait était dû à trois circonstances : l'insuffisance des textes, l'inaction des autorités responsables, la sévérité de la jurisprudence.

Sur quels textes l'Administration pouvait-elle appuyer son action ? Avant tout sur l'édit de 1607 ; mais l'alignement est destiné à conserver le domaine public, non à protéger l'ordre. Ce n'est que par conséquence indirecte qu'il réalise des opérations d'urbanisme ou de salubrité. L'arrêt du Conseil du 27 février 1765 reprend et complète simplement l'édit de 1607.

La loi du 14 décembre 1789 contient des dispositions d'un ordre différent. Elle prescrit en effet, aux municipalités, de « faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment de la propriété et de la salubrité dans les rues, lieux et édifices publics ». Le texte le plus important est la loi du 16-24 août 1790 qui reste la loi municipale jusqu'en 1884. Citons également les articles 50 à 54 de la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais, la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Un texte plus complet est celui du décret du 26 mars 1852. Mais son champ d'application se limite à Paris et aux villes qui consentent à se soumettre à ses prescriptions. Enfin, la loi du 5 avril 1884 et son article 97 constituèrent la base de toute la réglementation jusqu'en 1902. Ajoutons également la loi du 30 mars 1887 sur la protection des monuments historiques et, pour mémoire, les différents règlements de construction ou de voirie, les sujétions fiscales, et l'article 471, § 15 du Code Pénal qui prévoit l'amende de 1 à 5 francs comme sanction applicable en cas d'infraction aux dispositions des arrêtés de police.

L'insuffisance de ces textes est évidente. S'ils contiennent quelques prescriptions précises, leur application est limitée soit dans leur objet (protection des monuments historiques), soit dans leur champ (décret de 1852). S'ils contiennent des prescriptions générales, ils risquent de rester le plus souvent inappliqués. C'est le sort échu à l'art. 97 de la loi de 1884 : il semble donner de grands pouvoirs à l'Administration municipale en la chargeant d'assurer la salubrité et la tranquillité publiques. Mais en lui en attribuant le droit exclusif, il le rend facultatif.

Enfin, malgré leurs termes généraux, aucun de ces textes ne comprend de dispositions relatives à l'esthétique urbaine. Ils ne concernent que la santé et la sécurité publiques.

D'autres motifs entraînaient l'inaction des autorités locales. L'hygiène est une science. Les maires en ignoraient généralement les rudiments, et s'en désintéressaient. L'efficacité des mesures sanitaires dépend du nombre des sujétions spéciales et individuelles : les considérations électorales et amicales étaient bien souvent les plus fortes, surtout dans les petites villes, et les mesures de police, d'autant plus impopulaires qu'elles ne sont applicables qu'aux riverains de voies publiques, demeuraient dans le domaine de la théorie.

Les maires n'usaient que rarement des pouvoirs qu'ils détenaient de la loi et lorsque, malgré tout, ils rédigeaient quelque règlement, leur action risquait fort d'être paralysée par la jurisprudence.

La loi, en effet, en termes sans doute un peu vagues, autorisait les maires à défendre les intérêts de la collectivité. Les tribunaux, au lieu de favoriser l'extension des droits de l'Administration, se montrèrent surtout désireux d'y résister et de protéger les droits individuels du Code Civil. Sans s'opposer à la loi elle-même et à ses principes, ils discutaient sur les moyens pratiques préconisés dans les arrêtés.

L'Administration était autorisée à ordonner la disparition des causes susceptibles de troubler la salubrité ou la sécurité, mais il lui était interdit de déterminer impérativement les moyens nécessaires. « L'autorité publique doit déterminer la fin, et le propriétaire détermine les moyens » (10). « Si le maire peut, dans l'intérêt de la salubrité publique, enjoindre aux propriétaires de faire exécuter les travaux d'assainissement, il ne peut prescrire un moyen exclusivement obligatoire de faire disparaître les causes d'insalubrité (11).

« La loi... a chargé les maires du soin de prévenir par les

(10) Laferrière, *op. cité*.

(11) Cass. 27 juin 1873, Audubert, D. P. 1880.147.

précautions convenables... mais ne les a pas autorisés à déterminer eux-mêmes la nature et l'importance des travaux qui doivent être effectués » (12).

L'Administration intervient sous forme négative : elle défend. Elle n'a pas le droit d'imposer d'obligations précises ; les particuliers doivent toujours conserver la faculté de choisir le système qui leur apparaîtra le moins onéreux et le mieux approprié à la disposition de leurs locaux. La Cour de Cassation annule tous les arrêtés qui « détermineront le moyen à employer pour faire cesser une cause d'insalubrité » (13). Le Conseil d'Etat agit de même, et motivant sa décision, il pose le problème de la conciliation des droits de la police et de la liberté des administrés. « Les lois qui règlent les pouvoirs de police sont des lois d'organisation sociale, intéressant le jeu respectif des divers pouvoirs sociaux ; elles ne sont pas en soi opposables aux individus pour leur imposer telle ou telle obligation. Le seul droit de la police est de faire disparaître lui-même la cause d'insalubrité » (14).

La défense de l'ordre public est quelque chose d'objectif. Le choix des moyens est subjectif. La propriété privée est un terrain interdit aux règlements ou aux commandements de police. La rue est leur domaine, mais non pas la maison.

Du reste, le contrôle juridictionnel ne s'exerce pas seulement sur les systèmes préconisés, il examine également le motif. L'ordre public, la salubrité publique sont-ils vraiment en jeu ? ou plus exactement existe-t-il un état de désordre susceptible d'être cause de trouble dans la commune ? La jurisprudence exige que l'insalubrité soit de nature à nuire, non seulement aux locataires, mais encore à l'ensemble des habitants de la commune (15).

Les hygiénistes protestaient violemment contre cette attitude des tribunaux. Ils avaient en partie raison. En France, la santé publique était mal protégée. Mais leurs attaques contre les décisions de jurisprudence étaient quelque peu exagérées. Celles-ci n'étaient pas aussi intransigeantes ni si ridicules qu'on a bien voulu le dire. Les tribunaux ont été accusés de vouloir à tout prix « empêcher les maires de porter atteinte au droit de propriété ». Mais n'était-il pas nécessaire d'empêcher ceux-ci d'user de leur pouvoir pour exécuter des expériences aux frais des propriétés privées ? D'ailleurs, si dans les polémiques on citait les sentences où l'action municipale était contrecarrée, on

(12) Cass. 3 juillet 1854, Ricardeau, D. P. 1805.1.326.

(13) Crim. 28 juillet 1893, Lalire, D. P. 1896.1.52.

(14) C. E. 9 mars 1904, Boucher d'Argis.

(15) Cass. 22 juin 1900, Dejardin, S. 1901.1.377.

se gardait de mentionner les arrêts (16) qui refusaient d'annuler des décisions administratives contenant des prescriptions relatives à l'emploi de moyens déterminés. En réalité, ce qui était formellement interdit, c'était l'obligation d'user d'un procédé exclusif. Encore la règle ne s'appliquait-elle plus lorsqu'il était établi que la mesure proposée était la seule efficace. Les maires disposaient même de pouvoirs d'interdiction très étendus lorsqu'il s'agissait, par exemple, de prévenir les incendies ; ils avaient la possibilité, sans crainte d'annulations ultérieures, de prohiber les toits de chaume, l'emploi de matériaux de construction combustibles (17). Enfin, certains procédés leur permettaient de remplir les devoirs de leur charge sans attenter à la liberté de leurs administrés. S'il leur était interdit de créer, de leur propre autorité, des permis de bâtir basés sur l'art. 97 de la loi de 1884, pour les constructions à élever au bord des voies publiques, car ils auraient alors excédé leurs pouvoirs en plaçant les propriétaires visés dans des situations différentes de celles créées par les règlements généraux de police (18), ils étaient en droit d'exiger une déclaration, lorsqu'il s'agissait de bâtiments à dresser en bordure de chemins ruraux non reconnus (19). Il leur était également possible de subordonner la délivrance de l'alignement au respect de règlements élaborés par eux (20).

Il n'en reste pas moins que la volonté du législateur de 1884 qui, en municipalisant l'hygiène, avait cru le rendre pratique, se trouvait mise en échec. « L'ordre public municipal, adaptation de la liberté individuelle en général et des libertés légales aux contingences du milieu communal » (21), se trouve bien défini. Mais son contenu concret n'est pas déterminé. D'une part, manquant de bases solides pour rédiger leurs règlements, risquant, d'autre part, de voir leurs initiatives annulées par les tribunaux civils ou administratifs, les autorités locales préféraient s'abstenir.

La situation, avant la loi de 1902, se résumait donc ainsi (22) :

1° Les maires avaient laissé tomber en désuétude leurs pouvoirs en matière de règlements sur l'hygiène publique ;

2° La mansuétude des tribunaux à l'égard des abus de la

(16) Cass. 24 janvier 1863, Florien, D. P. 1863.1.111.

(17) C. E. 5 mai 1865, Montailleur, D. P. 1868.3.17.

(18) Cass. 15 déc. 1886, Bernard, D. P. 1887.1.286.

(19) C. E. 23 janv. 1900, de Rosambo, D. P. 1901.3.94.

C. E. 22 fév. 1907, Thiebaud, Rec, p. 174.

(20) Cass. Crim. 7 août 1914, *Bulletin criminel*, n° 161.

(21) Teitgen, *op. citée*, p. 220.

(22) Martin-Bluzet.

propriété privée rendait impossible l'assainissement des habitations.

La propriété privée échappait à peu près complètement aux regards de l'Administration.

4° L'importance de la loi du 15 février 1902

L'Administration était donc à peu près désarmée. Des raisons de principe et pratiques paralysaient l'action des autorités locales. La loi du 15 février 1902 modifie profondément la situation. Elle donne une base légale aux prétentions administratives. Un texte précis remplace les formules générales de l'article 97 : tel est le sens profond de la réforme. Car il faut bien remarquer que, pratiquement, la loi marquait plutôt un recul. Le décret de 1852, en effet, dont les dispositions, parce que plus vagues, étaient peut-être plus sévères, était applicable dans 155 villes. La loi de 1902 n'atteignait que 117 villes de 20.000 habitants. En refusant d'adopter le chiffre de population de 5.000 proposé par le Gouvernement, le législateur s'était opposé à la réalisation d'un progrès simultané des principes et des faits : cinq cents communes se seraient trouvées soumises aux obligations sanitaires. L'importance des textes n'en subsiste pas moins : au nom de l'hygiène, les droits des individus s'effacent devant ceux de l'Administration.

Le terrain était bien choisi. Les recherches scientifiques entreprises pendant le xix^e siècle, les découvertes de Pasteur ouvraient des horizons inconnus et procuraient de nouveaux procédés pour combattre l'insalubrité. La nécessité et la possibilité d'avoir une population saine, fut-ce au dépens des libertés individuelles, apparut impérieuse. « La santé publique, disait déjà Disraëli, est le fondement où reposent le bonheur des peuples et la puissance de l'Etat. Ayez le plus beau des royaumes, donnez-lui des citoyens intelligents et laborieux, des manufactures prospères, une agriculture productive ; que les arts y fleurissent, que les architectes y couvrent le sol de temples et de palais ; pour défendre ces biens, ayez encore la force, des armes de précision, des flottes de torpilleurs ; si la population reste stationnaire, si chaque année elle diminue en stature et en vigueur, la nation devra périr. C'est pourquoi j'estime que la santé publique est le premier devoir d'un homme d'Etat ».

Et en France, Léon Bourgeois disait au Comité consultatif d'hygiène publique, le 14 janvier 1889 : « Les mesures sanitaires,

pourvu qu'elles soient d'une « efficacité certaine au point de vue scientifique, sont indiscutables au point de vue juridique. Elles sont conformes à la justice, car elles ne sont appliquées à un citoyen qu'autant qu'elles sont nécessaires pour défendre contre lui, la santé et la vie des autres citoyens. Elles sont conformes aux principes de la démocratie républicaine, car elles profitent avant tout aux petits, aux faibles, aux malheureux. Elles répondent enfin, aux nécessités du patriotisme, car elles ont pour but et pour effet de conserver, d'accroître ce capital humain dont la moindre parcelle ne peut être perdue sans une atteinte à la sécurité nationale et à la grandeur de la patrie ».

De nos jours, les affirmations solennelles de ces grands hommes nous semblent des vérités premières. La défense de l'hygiène publique ne nécessite plus une pareille mobilisation d'éloquence. La salubrité ne se comprend qu'en mesures d'ensemble, imposées par une autorité compétente, et échappant aux considérations de personne. La propriété doit se soumettre aux injonctions de la police. Mais l'état d'esprit n'était pas aussi compréhensif en 1902. La discussion qui eût lieu au Sénat, lors du débat auquel donna lieu l'article 11, en est la preuve. Il semblait sacrilège de discuter la liberté individuelle, et la propriété privée, son corollaire. Cependant leurs farouches défenseurs avaient sous les yeux un exemple convaincant. L'Angleterre, terre de la liberté intégrale, avait depuis longtemps accordé les pleins pouvoirs aux autorités publiques en matière de protection sanitaire. Si en 1777, William Pitt pouvait s'écrier avec éloquence : « La maison du citoyen anglais défie toutes les forces de l'Etat ; ce ne peut être qu'une masure ; elle peut être délabrée ; le toit peut s'être effondré ; le vent peut y entrer, mais le Roi d'Angleterre ne peut y entrer », dès le xix^e siècle, les pouvoirs publics ont tous les droits nécessaires à l'égard des particuliers ; ils peuvent interdire d'habiter ; ils peuvent même faire détruire.

Le problème du reste se résume en un syllogisme : la liberté est le droit de tout faire, sauf de nuire à autrui. Un particulier qui viole les règles de l'hygiène attenté à la santé de ses concitoyens. L'en empêcher est donc agir au nom de la liberté. Et la discussion sera close lorsqu'il sera constaté que la seule action efficace possible est celle des pouvoirs publics.

Sous quelle forme la loi de 1902 autorise-t-elle ceux-ci à se manifester ?

L'exercice des pouvoirs réglementaires que le maire détient, en principe, de l'article 97 et, en fait, du décret de 1852, devient obligatoire. Les situations exceptionnelles se transforment en

régime de droit commun. Les maires des communes atteintes par la loi sont en effet contraints :

- 1° de rédiger un règlement sanitaire ;
- 2° d'ordonner des mesures prophylactiques, même individuelles ;
- 3° de prescrire des formules de salubrité applicables à l'intérieur des immeubles.

En ce qui concerne la salubrité immobilière, l'importance de la réforme est capitale. Les mesures employées sont de deux sortes : le règlement général et l'autorisation individuelle. Le règlement formule des prescriptions d'ordre général et prescrit des mesures d'ensemble. Mais s'il impose des obligations précises, il doit en justifier la nécessité. Aussi certaines critiques de la loi de 1902 ont pu prétendre que la situation antérieure subsistait : le règlement, facultatif sous l'empire de la loi de 1884, devient obligatoire, mais son contenu ne saurait être différent ; ce que la jurisprudence annulait auparavant, devrait encore être annulé. Ces théories auraient-elles été exactes, que les transformations apportées n'en auraient pas été moindres.

L'innovation, en effet, consiste dans la nécessité d'accorder une autorisation individuelle dans chaque hypothèse particulière. A chaque construction, l'Administration applique les règles générales suivant le mode qui convient le mieux. En délivrant le permis de bâtir, les maires vérifient sa correction, constatent l'observation du règlement et l'efficacité des procédés utilisés.

Du point de vue de l'Administration, le permis de bâtir est le moyen qui permet l'exécution des charges nécessaires à la protection de la santé publique. Du point de vue des particuliers, il est une garantie contre les abus des autorités locales, car il limite leurs droits dans le cadre du règlement. Son institution apparaît donc comme le résultat d'un « dosage méticuleux des sacrifices ».

Mais ce qu'il faut noter, et c'est ce qui constitue l'importance de la loi de 1902, ce n'est pas la réglementation du droit de propriété, ce n'est pas la faculté donnée aux maires d'incorporer dans le règlement sanitaire des prescriptions qui, dans d'autres textes excéderaient leur compétence, c'est la possibilité légale qu'ils acquièrent, au moyen des permis de bâtir, de pénétrer dans l'aménagement intérieur des propriétés privées et d'y faire appliquer, en les prescrivant, les refusant ou les autorisant, des mesures individuelles.

5° L'augmentation des droits de l'Administration

L'urbanisme et la loi du 17 mars 1919-19 juillet 1924

La loi de 1902 accordait des pouvoirs considérables à l'Administration. Au nom de l'hygiène, la barrière qui séparait le domaine public et la propriété privée était franchie. Mais les obligations sanitaires conduisent à un double résultat : en protégeant la santé publique, elles défendent l'intéressé lui-même contre les dangers qui résulteraient du mépris de l'hygiène. La loi de 1919-1924 veut créer ou sauvegarder la beauté des communes. Les administrés sont soumis à des sujétions nouvelles et s'ils en retirent des avantages, ce n'est pas en tant que particuliers, mais en tant que citoyens. La loi de 1902 protégeait aussi bien l'intérêt général que l'intérêt particulier ; celle de 1919-1924 ne protège plus que l'intérêt général. L'une protégeait la maison et, par voie de conséquence, la ville. L'autre protège l'agglomération tout entière. Un élément nouveau est incorporé à l'ordre public : la beauté de la cité.

Les mesures que l'Administration doit prendre pour l'assurer sont-elles justifiées ? Le principe en a été éloquemment défendu. « L'esthétique est pour un peuple non un luxe, mais un besoin et un droit au même titre que l'hygiène », a dit un auteur. Victor Hugo a écrit : « Il y a deux choses dans un édifice, son usage et sa beauté. Son usage appartient au propriétaire ; sa beauté à tout le monde. C'est donc dépasser son droit que de la détruire ». Et M. Jeanneney défendant au Sénat l'art. 118 de la loi de 1911, pouvait dire : « Aujourd'hui, on ne nie plus guère que les travaux intéressant l'esthétique d'une cité puissent se réclamer de l'intérêt public, aussi bien que ceux qui visent au bien-être moral et leur valeur éducative est certaine ». L'esthétique se confond du reste souvent avec l'hygiène, et l'urbanisme est un ensemble de considérations qui tiennent aussi bien de la salubrité, de l'art, de la sociologie, et même du mercantilisme, car une belle ville est un centre de tourisme.

La civilisation est, sans doute, une marche vers le Mieux-Etre, c'en est une aussi vers le Beau. L'art est peut-être une activité de luxe, mais c'est certainement un luxe peu coûteux (23). Bien que l'œuvre d'art, selon Taine, soit par sa nature même, individuelle et sociale, et que chacun reste libre d'enrichir le patrimoine, il n'est pas moins évident que nul n'a le droit

(23) Estève, *L'art et la propriété*.

d'en compromettre sa valeur. L'Etat a le devoir d'intervenir. Certes, l'imposition de prescriptions sévères, rigides et uniformes serait absurde et irait contre le but poursuivi, mais l'indication de quelques règles générales est susceptible d'écarter les obstacles à l'embellissement et de combattre la mauvaise volonté ou l'inertie des particuliers.

Ces motifs, pour légitimes qu'ils soient, n'auraient sans doute pas suffi à faire poser le problème devant le Parlement. D'autres raisons motivaient l'action administrative, si impérieuses que la loi fut adoptée sans soulever une opposition aussi violente que celle de 1902. C'était au lendemain de la guerre. Les régions dévastées se reconstruisaient. Les villes renaissaient de leurs ruines. Il était impossible d'abandonner la réalisation d'entreprises de telle importance aux seules initiatives individuelles. Que ces activités soient dirigées et coordonnées par les pouvoirs publics, nul ne le discutait.

En même temps, le phénomène plus général de la concentration urbaine appelait l'attention des urbanistes. Les « villes tentaculaires » absorbent sans arrêt les populations des campagnes, puis surpeuplées, « éclatent ». La construction des faubourgs, le développement des banlieues posent des problèmes qui doivent être résolus avec méthode et selon un plan d'ensemble que seul l'Etat est capable de dresser. Abandonnés à la fantaisie des constructeurs, les résultats avaient été désastreux. On avait pu dire que « toute ville qui grandit est une ville qui s'enlaidit ». En principe, la nouvelle loi permet de lutter efficacement contre « l'envahissement de la laideur ». L'Administration devient réellement « gardienne des intérêts généraux du pays et de sa culture » (24).

Qu'en était-il auparavant ? Au cours des âges, l'urbanisme, ou plus exactement le développement inconscient des cités, s'était réalisé au gré des circonstances.

Au moyen-âge, la législation était extrêmement libérale. Chacun construisait comme il l'entendait et si les villes ont un caractère bien déterminé, de capitales, de forteresses, de sanctuaires, d'universités, de centres commerciaux (25), c'est à des considérations locales qu'elles le doivent et non à la volonté des hommes.

La Monarchie, au contraire, réglemente la construction, interdit la création des faubourgs, projette des mesures d'agrandissements. En 1785, par exemple, Louis XVI signe un arrêté

(24) Duez, *Police et esthétique de la rue*, D. H. 1927, Chr. p. 17.

(25) Lavedan, *Qu'est-ce que l'urbanisme ?*

dotant Paris d'un plan d'extension. De nombreuses sujétions individuelles sont également souvent imposées aux particuliers.

La Révolution fait adopter le principe du respect absolu de la propriété et de la liberté. « Un crédit trop large est accordé au sens esthétique individuel » (26). Les résultats ne correspondent pas à cette confiance. L'intervention administrative est jugée nécessaire, mais seul le décret de 1852 apporte un élément nouveau en la matière. Quant aux premières mesures d'ensemble d'urbanisme, elles sont dues au Baron Haussmann et datent de 1860-1870. Elles obéissent du reste à des conceptions avant tout hygiéniques. Du point de vue esthétique, elles ne s'inspirent que d'un seul principe : la ligne droite. La loi municipale de 1884 ignore le problème. Les seuls textes qui s'y rapportent directement sont : la loi du 30 mars 1887 sur la protection des trésors artistiques du patrimoine national, celle du 21 avril 1906 (actuellement remplacée par celle du 2 mai 1930) qui assimile les œuvres naturelles à celles de l'homme et assure par le moyen du classement la protection des sites et des monuments naturels, l'article 118 de la loi du 13 juillet 1911, qui n'est applicable qu'à Paris et à quelques villes, la loi du 30 décembre 1913.

En un mot, avant 1919 il n'existe en France aucune législation de l'urbanisme. L'Administration ne peut, sous aucun prétexte, imposer de servitudes esthétiques, que les immeubles soient ou non riverains de la voie publique : elle excéderait les pouvoirs que la loi lui accorde, d'une part pour conserver la voie publique, d'autre part pour défendre l'hygiène (27). La Cour de Cassation se permet même d'examiner si un arrêté pris, en apparence, dans l'intérêt de la salubrité, n'est pas, dans le fond, destiné à faire appliquer une mesure d'embellissement. Des prescriptions imposant le badigeonnage et le crépissement des murs furent annulées. Un arrêté municipal subit le même sort, car il interdisait un badigeonnage sous le prétexte que la vue des passants aurait pu en être fatiguée (28). Les seules servitudes possibles naissent de contrats ou de lois très spéciales (telle, par exemple, celle du 26 juin 1854, applicable aux immeubles avoisinant la Place de l'Etoile).

Les nouvelles dispositions, au contraire, permettent doréna-

(26) Conclusions Rivet, C. E. 24 mars 1912, Lévy Michel, *Revue du Droit Public*, 1923, p. 43.

(27) C. E. 7 avril 1859, Meunier, D. P. 1859.3.85.

C. E. 19 juin 1863, Minel, D. P. 1863.3.61.

C. E. 30 avril 1924, Haverbeke, Rec. p. 421.

(28) Cass. 7 mars 1862, Bourgade, D. P. 1863.1.200.

vant d'établir toutes servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques ainsi que toutes les autres conditions y relatives, tandis qu'elles imposent un alignement beaucoup plus sévère que celui de 1607. Les plans d'aménagement poursuivent un double but : embellir la cité telle qu'elle existe, et préparer l'extension de l'agglomération. Cette œuvre d'ensemble et de longue haleine ne peut être réalisée que par une aggravation des sujétions imposées aux habitants. Lorsque l'alignement élargit la voie, le propriétaire doit s'y conformer quelle que soit l'importance de l'emprise supportée, sous la seule réserve que ce qui reste est apte à recevoir une construction salubre. Sous l'empire de l'édit de 1607, nous l'avons vu, la jurisprudence fixait des limites à cette charge.

Mais la loi de 1919-1924 crée aussi des obligations nouvelles. L'alignement doit être sollicité même lorsqu'il s'agit de rues n'existant encore qu'en projets. (La loi du 14 mars 1919 prescrivait même qu'il soit respecté sans contrepartie.) Celle du 17 juillet 1924 imposa quelques obligations à l'Administration. Les crédits nécessaires aux travaux projetés doivent être votés. Leur exécution doit être entreprise dans les quinze ans. Lorsque le terrain atteint se trouve sur un terrain nu en dehors de la ville et sans accès à la voie publique, le propriétaire reprend sa liberté lorsqu'aucun travail n'est commencé dans les trente ans. Enfin, le plan vaut déclaration d'utilité publique pour une expropriation et rend ainsi possible l'aménagement de quartiers entiers.

En dehors de ces charges sévères inspirées de l'alignement, le plan contient des servitudes diverses : hygiéniques, c'est-à-dire identiques à celles que la loi de 1902 permettait déjà s'imposer ; esthétiques, et c'est ce que la loi apporte de nouveau. Ces servitudes sont actives ou passives ; la construction est réglementée ou interdite. L'interdiction facilite la création d'espaces libres, de réserves boisées, de terrains de sports. La réglementation assure la réalisation d'un ensemble logique et harmonieux ou, tout au moins, empêche l'apparition d'éléments en contraste avec l'aspect général de la cité. Nous avons vu également que la légalité de mesures différenciant les servitudes par quartiers, par zones, est maintenant admise. Les terrains compris dans les limites de ces zones sont soumis à des conditions correspondant à leur but et à leur situation. Des zones résidentielles aux zones industrielles sont édictés des règlements variés dont la teneur dépend des circonstances locales.

Le pouvoir des autorités n'est cependant pas absolu. Les immeubles que le plan n'atteint pas, ne sont pas assujettis aux

prescriptions et lorsque l'emprise née de l'alignement est telle que la partie restante du terrain ne peut recevoir une construction salubre, le propriétaire est en mesure de contraindre l'Administration à l'acquisition de la partie inutilisable. Enfin, lorsque la voie n'est encore qu'à l'état de projet, les charges sont limitées dans leur durée : quinze ou trente ans, suivant les hypothèses.

Les servitudes archéologiques, hygiéniques ou esthétiques ne sont pas, elles non plus, fixées discrétionnairement. Les premières, notamment, ne sont évidemment imposables qu'en des lieux nettement déterminés ou faciles à localiser. Dans l'établissement des autres, l'Administration doit tenir compte des circonstances de fait : il est difficile de détruire ce qui existe. Il est également délicat de prescrire des obligations strictes. L'embellissement des communes que recherchent les auteurs des plans ne serait pas atteint par l'uniformité des styles des constructions. Les particuliers auront la latitude de choisir, dans les limites fixées (hauteur à ne pas dépasser, espace de terrain à laisser en bordure de la voie, limitation des saillies) le caractère qu'ils entendent donner à leurs immeubles. Pour prescrire des charges actives rigoureuses, il faut qu'il y ait contrat : si l'Administration est propriétaire des terrains, ou si elle le devient, elle subordonnera leur vente au respect de clauses qu'elle insère dans l'acte passé entre elle et ses acheteurs. Ceux-ci, en le signant, connaissent les obligations qui pèsent sur eux. Ils s'engagent à les respecter, mais ils étaient libres de ne pas le faire. Au contraire, un règlement s'impose, sans que les administrés soient intervenus dans son élaboration. C'est pourquoi, du reste, la loi n'autorise que les mesures générales qui s'appliquent à tous et n'admet pas, en la matière, les arrêtés individuels qui ne viseraient qu'un individu ou un immeuble déterminé. La liberté est atteinte, mais l'égalité respectée.

Enfin, la jurisprudence interprète restrictivement l'étendue des pouvoirs conférés et s'estime le droit de contrôler, par le recours pour excès de pouvoir, le caractère esthétique des prescriptions.

Cependant, tout limités qu'ils soient, les droits de l'Administration n'en sont pas moins considérablement augmentés. La maison, jusqu'alors simplement centre de la vie personnelle, devient un élément de la cité. Des charges sont imposées aux générations actuelles dans l'intérêt des générations futures. Les progrès de la civilisation l'exigent. Mais les urbanistes auront le devoir de concilier les exigences de la vie moderne, les mesures d'hygiène, de circulation, d'esthétique avec la conserva-

tion des beautés du passé. Comme l'écrivait Hauriou (29) : « Il ne faut pas se dissimuler que l'urbanisme est une nouvelle et grave manifestation de la tendance qu'a le régime d'Etat à remplacer la spontanéité intime de la vie par le formalisme extérieur de l'Administration.

Beaucoup de villes devaient à la liberté et à la spontanéité avec lesquelles elles s'étaient lentement développées un cachet individuel qu'elles risquent de perdre avec le plan d'extension, d'aménagement et d'embellissement qui, forcément, tendra vers la réalisation d'un type uniforme. La banalité des palaces guette les villes truquées de l'avenir ». Les communes qui se sont soumises aux prescriptions de la loi sont souvent tombées dans cette erreur.

Mais, bien ou mal utilisés, il n'en reste pas moins que les pouvoirs attribués à l'Administration par la loi du 14 mars-19 juillet 1924, sont considérablement supérieurs quant aux principes, à ceux qu'elle détenait en vertu de la loi du 15 février 1902.

6° L'extension du champ de l'activité administrative

L'ordre public régional (Les décrets-lois de 1935)

En matière de police de construction, la loi de 1919-1924 accordait à l'Administration des pouvoirs illimités en principe, quant à leur contenu. La notion d'urbanisme est suffisamment imprécise pour que les particuliers soient soumis, en son nom, à des prescriptions très sévères et variées. Aussi, est-ce dans un autre sens que la loi dirigea désormais l'intervention administrative. Le système était à peu près complet dans ses procédés et ses moyens. Il ne pouvait être aggravé que dans son champ d'application. C'est ce à quoi tendirent les nouveaux textes législatifs : d'une part, certaines dispositions deviennent utilisables dans des hypothèses jusqu'alors réservées ; d'autre part, le terrain d'action des autorités s'élargit : la région se substitue à la commune.

Dans le premier cas, il s'agit surtout de retouches, d'améliorations de détail. Par exemple : Le permis sanitaire de la loi de 1902 n'était obligatoire que dans les villes de 20.000 habitants. Le décret-loi du 30 octobre 1935 l'étend à celles de 5.000 habitants, c'est-à-dire à 686 communes au lieu de 166.

(29) *Précis de Droit Administratif*. Edition de 1921.

L'article 15 du décret du 25 juillet 1935, relatif à la création de projets régionaux d'urbanisme, impose le permis de l'article 10 de la loi de 1924 à toutes les communes comprises dans une région, après mise en demeure et dès la déclaration d'utilité publique du projet, et l'art. 2 du décret du même jour sur l'aménagement de la région parisienne prescrit son emploi dès le 25 juillet dans toutes les communes de la région parisienne.

L'article 10 du décret du 25 juillet 1935 étend l'application des dispositions de la loi du 15 février 1902, pendant l'intervalle compris entre le décret créant le groupement régional et la déclaration d'utilité publique du projet, à toutes les communes comprises dans le groupement, à toutes les constructions, qu'elles soient ou non à usage d'habitation, et à tous les travaux confortatifs.

Un décret-loi du 30 octobre 1935 ajoute un alinéa à l'article 10 de la loi de 1924. Il restreint les droits des particuliers. Les plans généraux d'alignement pouvaient exonérer certains immeubles de la servitude de reculement et la jurisprudence refusait de l'appliquer lorsque l'élargissement de la chaussée entraînait une emprise exagérée du terrain ou lorsque la voie n'existait que sur le plan. Dorénavant, les dispositions sévères de la loi de 1924 seront applicables pour les alignements de grande voirie, sur les territoires visés par le projet d'aménagement. Les exonérations de servitudes sont supprimées.

L'article 4 du décret du 25 juillet 1935 prévoit un programme de servitudes plus élargi. Aux servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques, il ajoute, en effet : « et toutes autres qui pourraient être justifiées par les nécessités régionales de la circulation ou de l'habitation ». Les droits de l'Administration se trouvent de ce fait, en principe, considérablement accrus. En pratique, il subsiste une limite efficace, il est vrai : la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, par le recours pour excès de pouvoir, défend les intérêts de la propriété privée.

La division en zones des agglomérations devient légale, explicitement. L'Administration a le droit de « maintenir ou développer les zones dont le genre d'occupation doit être spécialisé ».

Dans les programmes pourront être prévues « des zones dans lesquelles les travaux d'exploitation de carrière ne pourront être entrepris que dans des conditions fixées par un règlement d'administration publique ;

« des servitudes spéciales afférentes à des zones affectées à des catégories déterminées de constructions, d'installations ou d'exploitations industrielles ou commerciales ;

« des zones dans lesquelles l'affichage sera prohibé ou réglementé ;

« des zones dans lesquelles sera interdite l'installation ou l'exploitation de nouveaux établissements industriels et l'extension des établissements actuellement existants alors même que ces établissements ne rentreraient pas dans la catégorie de ceux soumis à la loi du 19 décembre 1917 ».

Un décret-loi du 30 octobre 1935 adopte les dispositions du permis de bâtir pour la conservation des routes nationales dans les zones de 20 mètres au maximum de part et d'autre des limites de la route. Cette mesure permet de créer ou d'améliorer les champs de visibilité.

Un décret-loi du même jour crée des servitudes de visibilité sur les voies publiques. La police de la circulation impose ses sujétions à la propriété privée. La loi interdit désormais de construire, lorsqu'il en résulte une gêne pour la visibilité routière.

Le décret du 24 février 1939 institue un permis destiné à la réalisation des mesures de défense passive.

Les nouveaux textes créent aussi un procédé plus rigoureux : le permis d'habiter. Le permis de bâtir, tout en accordant des droits étendus aux autorités, limitait leur action lorsqu'il s'agissait de propriété bâtie. Un contrôle rigoureux s'exerçait sur la construction, mais le domicile y échappait. Différents textes de 1935, et notamment le décret-loi qui complète l'article 11 de la loi de 1902, donnent le pouvoir à l'Administration de contrôler l'observation des règlements, la construction achevée, et d'y subordonner l'autorisation d'habiter.

Enfin, d'autres sujétions ont été imposées à la propriété privée dans l'intérêt de l'urbanisme (30). Citons celles destinées au défrichement des bois particuliers aux lotissements, la création d'associations syndicales de remembrement (article 10, D. du 25 juillet 1935 relatif à l'aménagement de la région parisienne). Ajoutons également la diminution des charges imposées à l'Administration. Celle-ci n'a plus à décider de l'exécution des travaux dans le délai de 15 ans ni à voter les ressources nécessaires. Les seules obligations contenues dans l'article 4 du décret du 25 juillet 1935 sont l'acquisition immédiate de la parcelle entièrement absorbée par les plans d'aménagement et l'emprise dans les 15 ans des terrains hors alignement rendus inaptes à toute construction.

En résumé, l'évolution s'est manifestée de trois façons diffé-

(30) Cf. Des sujétions imposées à la propriété privée dans l'intérêt de l'urbanisme, Duez, D. H. 1936, Chr. p. 49.

rentes : les anciens permis deviennent applicables dans des hypothèses que ne prévoyait pas les anciens textes : de nouvelles villes tombent dans le champ d'application de la loi ; le nombre des servitudes qui pouvaient être imposées aux constructeurs se trouve accru, tandis que diminuent les charges de l'Administration. L'ordre public devient de plus en plus vaste. La protection de la circulation et de l'habitation s'incorpore expressément à la notion d'urbanisme. Le groupement des servitudes fait en même temps l'objet d'un texte, la loi admettant un état de fait déjà reconnu par la jurisprudence. Enfin, des procédés nouveaux sont introduits dans le système. Le permis d'habiter complète celui de bâtir et celui-ci est utilisé à d'autres fins que la protection de l'habitation.

Mais ce que les textes postérieurs à 1924 ont apporté de neuf, c'est autre chose : c'est le déplacement de l'activité administrative. Celle-ci s'exerçait dans le cadre étroit et limité de la commune ; dorénavant c'est dans celui plus vaste et plus rationnel de la région qu'elle agira.

Le progrès a diminué l'importance de la cité, récemment encore « noyau de la vie économique, centre de la vie intellectuelle, nœud de la circulation de la richesse ». Les grandes villes s'entourent de satellites. Les autres deviennent les éléments d'un ensemble. Le progrès exige un champ plus large : la région.

Celle-ci est la résultante de circonstances économiques, géographiques, historiques sans rapport avec les délimitations administratives. Les problèmes administratifs tels qu'ils se trouvent posés d'après les données de la vie moderne, doivent être résolus de plus haut qu'autrefois. Ils exigent une vue d'ensemble qui dépasse la commune.

Les Services Publics, pour répondre à leur but, seront régionaux. Le développement des moyens de transport, l'augmentation de la vitesse de la circulation, le rapprochement des distances appellent un système routier élargi et coordonné dans lequel la voirie communale n'a qu'à s'incorporer. La distribution de l'eau, l'évacuation des ordures, l'éclairage, considérés sur le plan régional, donnent des résultats plus intéressants que les efforts isolés des communes : les mesures esthétiques, la création d'espaces libres, la préservation des terrains boisés, pour être efficaces, ne peuvent être fractionnées. Les opérations d'urbanisme, d'autre part, entraînent des frais que supportent difficilement les budgets communaux : la répartition des dépenses entraîne la réalisation de travaux que les communes, réduites à leurs seuls moyens, n'auraient jamais entrepris : enfin,

la Défense Nationale pose à son tour des questions délicates de protection et d'évacuation des populations et des centres industriels qui sont traitées et résolues avec plus de facilité et d'efficacité, dans un plan d'ensemble.

La définition de la région est donnée dans l'article 1^{er} du décret du 25 juillet 1935 sur les projets régionaux : C'est un ensemble de « communes, situées ou non dans un même département, qui réunissent des intérêts communs résultant soit de la continuité des zones habitées ou de la tendance de celles-ci à former une agglomération unique ».

On peut donc classer les régions en deux grandes catégories : celles formées d'une série de communes non limitrophes, mais liées entre elles par un intérêt commun : par exemple, la région de la Côte d'Azur ; celles qui forment une agglomération unique, Lille, Roubaix, Tourcoing, par exemple.

En dehors de ce classement parce qu'appartenant à la fois aux deux catégories se situe la région parisienne. Son importance politique, économique, stratégique a, du reste, toujours attiré l'attention des gouvernements. A diverses reprises, des mesures de préparation avaient été organisées (établissements de plans, création d'une Direction de l'Extension de Paris à la Préfecture de la Seine) ; mais aucune solution d'ensemble n'avait été proposée et, le 20 juillet 1927, M. Poincaré écrivait à M. Sarraut, ministre de l'Intérieur : « La question de l'aménagement de la région parisienne prend, de jour en jour, une importance plus considérable. Il y a lieu de se demander s'il ne conviendrait pas, dans le plus bref délai possible, d'arrêter l'exode de la province et de l'étranger vers Paris. Il est opportun de rechercher les moyens de limiter d'une part l'édification de nouveaux centres industriels, et, d'autre part, le dépeuplement des campagnes ».

« Le Gouvernement doit établir une politique nationale en cette matière... L'aménagement de la Région Parisienne exige plus que jamais un plan d'ensemble » (31).

Aussi, précédant l'ensemble des textes de 1935, la loi du 14 mai 1932 édicta-t-elle les premières règles en matière d'aménagement régional. Les décrets-lois de 1935 ne firent que modifier et compléter ses dispositions.

Celles-ci, à quelques détails de procédure près, sont du reste les mêmes que celles des anciens permis. Le plan d'aménagement devient régional, mais sa mise en application reste la même. La seule nouveauté est le mode de financement des tra-

(31) Cité par Géo Minvielle, *L'Aménagement de la Région Parisienne*, 1932.

vaux : les frais sont répartis entre les communes intéressées, tandis que leur rôle d'exécution est défini dans le plan directeur.

Les projets régionaux d'urbanisme, tels qu'ils sont prévus par le décret du 25 juillet 1935, s'inspirent des mêmes principes. Toutefois, une difficulté s'élève : la création et la délimitation de la région. Pour Paris, en effet, la question de l'existence d'une région ne se pose pas et les seuls points délicats qu'il a fallu trancher ont été ceux des limites. La loi prévoit d'abord la procédure à suivre, les organes à consulter et leur composition. Puis, dans son article 4, le texte énonce ce qu'un projet régional doit contenir : les servitudes de voirie, d'urbanisme communes dans leurs éléments principaux. Les règlements sanitaires ont subi la même évolution. Communaux selon la loi de 1902, ils deviennent départementaux aux termes de la législation de 1935.

Tel est le sens des décrets de 1935. Le permis de bâtir n'est que peu modifié en lui-même. Ce qui est nouveau, ce sont les mesures qu'il doit faire respecter. La propriété privée qui, en 1902, ne subissait que les prescriptions destinées à protéger l'hygiène, doit, en 1935, se soumettre à des charges qui assureront le développement d'une région entière. Ses obligations deviennent de plus en plus sévères, les bénéfices qu'elle en retire de moins en moins apparents.

CONCLUSION

Cette étude permet de dégager quelques conclusions et quelques enseignements.

La France a toujours eu un large retard sur les autres nations en matière de police de construction. Au lieu d'avoir une politique continue, elle s'est le plus souvent bornée à suivre l'exemple des autres. Aussi notre législation se caractérise-t-elle par une abondance de textes sans liens précis entre eux. Cette accumulation d'éléments disparates explique son fonctionnement défectueux. L'édifice est à peu près complet, mais inharmonieux, et le système ne donne que des résultats insuffisants ; à peu près au point quant aux principes, il manque de facilités de réalisation.

L'ordre public de la construction est actuellement une notion nette, sinon limitée : l'urbanisme, s'il a des contours fuyants, n'en est pas moins une réalité. L'Administration est en droit de prescrire toutes les sujétions possibles, sous réserve qu'elles présentent un intérêt réel, communal ou régional. La seule extension future ne pourrait se manifester que dans la création d'un ordre public national d'urbanisme.

Enfin, les permis de bâtir, dans leur fond et dans leur forme, sont des procédés pratiques et efficaces.

Dès lors, en quoi consistent les défauts du système ? Il est possible de leur trouver deux causes ; un trop grand nombre de textes, des négligences dans l'organisation pratique.

En premier lieu, la législation française est composée de textes qui se sont ajoutés les uns aux autres sans se remplacer. Dans les hypothèses les plus générales, un constructeur doit solliciter :

— L'autorisation prévue par l'édit de décembre 1607, pour toute construction riveraine d'une voie publique ;

— Celle de l'article 4 du décret du 26 mars 1852, en vigueur à Paris et dans la plupart des grandes villes ;

— Le permis de l'article 11 de la loi du 15 février 1902,

pour les habitations situées dans les villes de plus de 5.000 habitants ;

— La permission de l'article 10 de la loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924, qui doit être obtenue dans les communes, stations ou localités tenues d'établir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension déclaré d'utilité publique ;

— Le permis sanitaire spécialement imposé aux constructions élevées dans les lotissements ;

— Le permis créé par l'article 3 du décret du 25 juillet 1935 relatif à l'aménagement de la région parisienne ;

— Celui de l'article 10 du décret-loi du 25 juillet 1925 sur les projets régionaux d'urbanisme dans les communes comprises dans une région.

Dans une situation ne présentant aucun caractère exceptionnel, il est donc possible d'avoir sept permis à solliciter. Encore ce nombre peut-il se trouver augmenté. Que le terrain soit affecté de servitudes contractuelles, qu'il s'agisse d'un établissement dangereux ou classé, d'un immeuble situé dans des lieux particulièrement intéressants, de nouvelles autorisations sont à solliciter.

L'abondance des textes et leur enchevêtrement sont une source perpétuelle d'erreurs.

Le Conseil d'Etat lui-même a confondu le permis de 1902 et celui de 1924 (32). Si la plus haute autorité administrative a pu se tromper, on comprend que les simples particuliers se perdent dans l'accumulation des prescriptions. En pratique, il est vrai, les difficultés s'aplanissent. Les architectes et les entrepreneurs qui représentent les constructeurs, connaissent les formalités à accomplir. Ils transmettent les plans à la mairie. Des formules sont à leur disposition. Elles sont remplies par les intéressés et l'Administration s'occupe de la suite à y donner. Une simplification serait cependant nécessaire.

Des modifications de procédure ne seraient pas non plus inutiles. Pour les permis antérieurs à ceux de 1935, les autorités administratives n'usaient pas toujours des pouvoirs que leur conféraient les lois. L'usage et la coutume aboutirent d'ailleurs à des résultats meilleurs que les textes. L'efficacité des permis se mesure à leur ancienneté. L'alignement serait l'exemple le plus probant. Le permis sanitaire de 1902 fournit aussi un exemple convaincant. Impopulaire, à l'origine, car il était la première manifestation ostentatoire d'atteinte à la propriété privée, il était mal appliqué ; le maire, en effet, seul chargé de faire

(32) 7 juin 1929, Philippe, D. P. 1930.1.121.

respecter les mesures sanitaires, paralysé par des considérations politiques ou amicales, était peut-être le seul à avoir intérêt à ne pas agir. Le permis sanitaire, cependant, est peu à peu entré dans les mœurs, et le décret-loi de 1935 n'a été que l'aboutissement d'une évolution complètement réalisée.

L'article 4 du décret de 1852 prête davantage à discussion. D'une part, la faculté laissée aux villes de l'adopter ne permet pas d'incriminer la mauvaise volonté des autorités, d'autre part, il faut constater que les résultats obtenus, sauf à Paris, n'ont été qu'à demi satisfaisants.

L'article 118 de la loi du 13 juillet 1911 a eu, de même, plus d'importance théorique que pratique. Les préfets sont insuffisants pour protéger les sites car ils se préoccupent avant tout de ne pas mécontenter les intérêts des particuliers et commettent négligences, omissions ou collusions que le Conseil d'Etat s'efforce de réparer (33).

Quant à la loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924, « charte de l'urbanisme », elle est surtout riche de principes. Nous avons vu que 250 villes seulement se sont soumises à des obligations qui auraient dû frapper 1.700 communes environ, et que Paris était en tête des abstentionnistes. Son échec est manifeste. Les raisons, nous le savons, sont les frais considérables que les communes étaient amenées à supporter, à la suite de l'établissement des projets. Il était inutile de dresser des plans qui ne pouvaient être appliqués.

En dehors de ces obstacles inhérents à la loi, il en est d'autres dont l'Administration est responsable. Le grand nombre et la complexité des textes ne vont pas sans entraîner des lenteurs dans la délivrance des permis. Les autorités s'en sont rendues compte, et une circulaire du 4 octobre 1937 du Ministre de l'Intérieur, destinée à faciliter l'application d'un décret du 25 août 1937 dont les dispositions tendent à encourager la construction immobilière, invite les administrations à « prendre toutes mesures utiles pour que les autorisations ou permissions soient accordées dans le délai minimum compatible avec les nécessités administratives, toutes les fois que ces constructions ne comportent pas de dérogations, soit aux prescriptions des plans d'aménagement et d'urbanisme existants ou projetés, soit aux exigences de la sûreté et de la salubrité publique, et le cas échéant, de la conservation des perspectives monumentales et des sites ».

Enfin, la jurisprudence ne favorisait guère les initiatives

(33) Cf. *Revue Droit Public*, 1932, p. 89, sous arrêt Fenaille.

administratives. Le Conseil d'Etat, surtout, s'est toujours posé en farouche défenseur des intérêts privés. Cette attitude ne pouvait avoir que des résultats heureux lorsque l'Administration agissait. En revanche, elle empêchait, bien souvent, d'agir.

En résumé, avant 1935, le fonctionnement de l'organisation reposait à peu près uniquement sur la bonne volonté des maires. Mais trop d'obstacles paralysaient leur action.

Les décrets de 1935 sont une tentative dans la voie de l'unification et de la simplification.

La création de régions et la répartition des dépenses d'aménagement entre les communes intéressées facilite leur réalisation.

Le permis, lui-même, tend à s'unifier : le décret relatif à l'aménagement de la région parisienne permet, en effet, aux autorités qui le délivrent de s'assurer du respect de toutes les prescriptions imposées aux constructeurs. Et si l'alignement continue à être distinct des permis de bâtir, l'art. 17 du même décret prévoit cependant que les sanctions seront communes.

Cette évolution conduira-t-elle au permis de bâtir unique ? Il est permis de le souhaiter (34). L'ordre public en matière de construction peut être ramené à la notion unique, « synthétique » d'urbanisme. La sécurité, l'hygiène, l'esthétique, sont les éléments d'un ensemble logique.

Pratiquement, la mesure n'est pas impossible. La compétence qui appartient tantôt au préfet, tantôt au Maire, peut être attribuée au Maire, à charge pour lui de statuer sur les matières qui le concernent, et de transmettre au préfet pour les autres : le problème deviendrait une question d'organisation purement administrative. Mais la tâche des particuliers, principaux intéressés, en serait simplifiée.

Une loi suffirait qui, condenserait tous les anciens textes, en un ensemble cohérent. Le cadre du système serait la région. Les communes, limitrophes ou non, ayant des intérêts communs, et quel que soit le chiffre de leur population, seraient tenues de se grouper de la façon prévue au décret-loi de 1935 et de dresser un règlement (plan ou projet) commun. Les communes de 5.000 habitants et au-dessus, que des circonstances particulières empêcheraient de s'intégrer à une région seraient astreintes à respecter un règlement départemental, voire interdépartemental, contenant les dispositions générales d'hygiène et d'esthétique. Les autorités locales enfin, auraient la possibilité d'élaborer des règlements communaux qui tiendraient compte, à la fois

(34) Cf. Vedel, *op. cit.*

des textes généraux et des nécessités locales relatives à l'urbanisme, l'habitation ou la circulation.

Avant toute construction ou tout travail de réparation, les particuliers solliciteraient la délivrance, en dehors de l'alignement, d'un seul permis de bâtir. Les plans, coupes et renseignements nécessaires seraient déposés à la Mairie. Le Maire examinerait la conformité des projets aux règlements communaux, puis, suivant que le règlement serait régional ou départemental, transmettrait le dossier au Comité Régional ou à la Préfecture, organes chargés de faire respecter les dispositions générales.

La procédure du permis, ses effets, son contentieux pourraient être la reproduction exacte des décrets de 1935.

Le problème n'est évidemment ni urgent ni capital, bien que les questions de détail aient parfois des répercussions insoupçonnées. La solution en paraît simple. Il ne manque aucune pièce à l'édifice ; seule l'harmonie fait défaut. La complication et la confusion de nos textes n'est souvent qu'apparente. Les lois s'accumulent, se corrigent, se complètent, mais se remplacent rarement. En général, cependant, il serait facile de fonder les éléments épars en un texte unique, court et clair. Le droit pratique doit être compris de tous, et non pas seulement des juristes professionnels. Il doit accompagner les actes de la vie courante, il ne doit pas les compliquer. Simplifier serait faire œuvre utile. En matière de permis de bâtir, l'exemple est convaincant.

Vu : le Président de Thèse
ROLLAND.

Vu : le Doyen
RIPERT

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris,
ROUSSY.

ANNEXE

Le rôle et les obligations du constructeur dans la procédure de délivrance des permis

Le constructeur est tenu de demander :

- 1° l'alignement ;
- 2° les permis de bâtir ;
- 3° certaines permissions accessoires (échafaudages, palissades, dépôts de matériaux...)

Chacune de ces obligations comprend trois formalités :

- 1° la rédaction d'une demande ;
- 2° la constitution d'un dossier ;
- 3° la mise à la disposition de l'Administration des justifications complémentaires qu'elle est en droit d'exiger.

Mais certaines pièces peuvent être communes ; l'alignement et les permissions de voirie ne feront l'objet de demandes spéciales que dans l'hypothèse où le terrain est riverain d'une voie départementale ou vicinale. Pour un bâtiment à élever en bordure d'une voie communale, une formule unique sera suffisante.

La demande de permis de bâtir est rédigée par écrit et sur papier timbré. Les municipalités exigent en général qu'elle soit accompagnée de deux exemplaires sur papier libre. Une somme représentant la valeur de deux timbres d'autorisation doit également être versée.

La demande indique les noms et domicile du pétitionnaire. Elle est signée, et contresignée du propriétaire du terrain lorsque le constructeur est un locataire. Elle précise la destination de la construction, la nature des matériaux employés, l'aménagement des installations sanitaires, l'indication du cubage.

Elle pourra être rédigée sous la forme suivante :

Monsieur le Maire,

J'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien m'autoriser à construire rue....., n°..... conformément aux plans que je vous transmets ci-joint en trois exemplaires.

Le terrain cadastré section....., n°..... m'appartient (ou appartient à M..... demeurant.....).

La construction envisagée sera à usage (d'habitation, commercial, industriel...)

Je reconnais avoir pris connaissance du plan d'alignement de la commune et avoir été informé de l'indication au droit de ma propriété du profil et du niveau de la voie que je m'engage à respecter dans les travaux qui font l'objet du présent projet et dans les travaux ultérieurs éventuels.

Je reconnais également avoir pris connaissance des règlements sanitaires départemental et communal et m'engage à respecter les servitudes hygnéniques qu'ils imposent.

Je reconnais enfin avoir pris connaissance des plans régional et communal d'aménagement et m'engage à donner à mon immeuble la destination (d'habitation, commerciale, industrielle...) que lui impose sa situation et à me conformer aux servitudes de toute nature applicables à la zone dans laquelle il se trouve.

Veuillez trouver ci-joint, dûment signés et certifiés, les pièces suivantes :

1° un demande d'alignement, de nivellement, de permissions de voirie, de déversement à l'égout, de dépôt de matériaux...

2° un plan d'ensemble en trois exemplaires à l'échelle de 1/1000 , extrait d'une carte officielle, indiquant la situation et les accès de l'immeuble projeté ou des constructions existantes sur la propriété avec cote de rattachement au carrefour le plus proche (prise du milieu de la façade jusqu'à l'angle du plan coupé, le plus voisin, sur le même trottoir) ;

3° Trois exemplaires du plan d'implantation de la construction à l'échelle de 1/200° précisant les références cadastrales, les noms des propriétaires voisins et l'indication de l'alignement approuvé ;

4° Trois séries des plans de construction à l'échelle de 1/200° (plans, coupes et élévations pour chacun des étages) ;

5° Les façades et coupes nécessaires à la compréhension du projet (échelle 1/200°) ;

6° Une déclaration relative à la nature de la construction, au choix des matériaux, aux dispositions prévues pour l'alimentation en eau et pour l'évacuation des matières et eaux usées, ainsi que des eaux pluviales.

Les dessins sont établis à l'échelle de 1/200° (ou plus).

7° Le questionnaire complété, daté et approuvé qui m'a été fourni par le Bureau Municipal d'Hygiène.

Veuillez agréer,

Signature.

Nom :

Adresse :

Le questionnaire dont il s'agit au § 7 peut être établi sous la forme suivante (1).

Formule d'un questionnaire sur les dispositions techniques adoptées, sur les accès de la construction actuellement exigibles en vertu des instructions préfectorales.

Veillez fournir au service les renseignements ci-dessous à l'appui de votre demande d'autorisation de construire :

- 1° Terrain cadastré. Section..... N°.....
- 2° Voie d'accès au terrain. Rue..... N°.....
- 3° Longueur de façade sur cette rue.....
- 4° Superficie totale du terrain.....
- 5° Superficie construite (y compris constructions existantes)...
- 6° Cubage de la construction projetée.....
- 7° Destination précise de la construction projetée, usage d'habitation, industriel, commercial.....
- 8° Construction à édifier à l'alignement ou en retrait de.....
- 9° Nature des matériaux employés (y compris toiture).....
- 10° Mode d'évacuation des eaux usées.....
- 11° Système des W. C.....
- 12° Alimentation en eau potable.....

Le bénéficiaire des travaux :

Le
Certifié conforme :
Le propriétaire.

N.-B. — Toutes les pièces doivent être signées et certifiées.

Les autorités sont également en droit de demander aux constructeurs les renseignements complémentaires qu'elles jugent nécessaires et notamment des justifications sur l'origine de leurs titres de propriété.

L'Administration avant de délivrer le récépissé, exige la constitution d'un dossier complet, c'est-à-dire, en état de subir une instruction réglementaire.

Le rôle et les obligations des services administratifs communaux

I. — RÔLE DES DIFFÉRENTS SERVICES

1. — *Le Bureau Municipal d'hygiène.* — Aux termes de l'article 13 d'un décret en date du 12 août 1937 (1) le Bureau Municipal d'hygiène est chargé de procéder à l'examen des permis de cons-

(1) Ville de Suresne. *Vie Communale et Départementale*, 1937, p. 346.

(1) *J. O.* 25 août 1937.

truire de la loi de 1902. Il lui appartient également d'étudier les dispositions sanitaires contenues dans tous les projets déposés à la mairie.

C'est donc à ce service que revient le soin de recevoir les demandes et les dossiers, d'en examiner la composition matérielle, d'en vérifier le contenu et de délivrer les récépissés.

Il s'assure de l'exécution de toutes les conditions concernant la situation de l'immeuble et l'aménagement sanitaire tel qu'il est indiqué dans les déclarations du propriétaire. Il constate l'observation des servitudes afférentes aux zones dans laquelle s'élève la construction, des règlements sur les hauteurs et gabarits, sur les dimensions des cours, sur les distances de vue directe, sur les installations d'alimentation et d'évacuation.

En matière de constructions nouvelles s'ajoutant à des immeubles existants, il s'efforce d'obtenir une solidarité architecturale entre les anciens et les nouveaux éléments.

2. — *L'agent voyer* résout les problèmes qui intéressent le domaine public et le domaine privé communal, les questions d'alignement posées par les plans d'alignement et d'aménagement, et examine les risques de nivellement encourus par le constructeur.

Il est également chargé de surveiller l'exécution des travaux.

3. — *L'architecte communal* étudie les dispositions prévues pour l'aménagement intérieur et contrôle les plans dressés par l'architecte privé dans leur conformité aux règlements municipaux sur les conditions d'habitabilité.

4. — *L'Ingénieur du Service Vicinal* veille au respect du domaine public en général et à l'observation du plan d'aménagement.

5. — Enfin, divers agents, appariteurs, gardes-champêtres, surveillants de voirie surveillent l'exécution des constructions.

II. — MODÈLE D'INSTRUCTION RELATIVE A L'EXAMEN DES DEMANDES D'AUTORISATION DE BÂTIR (1)

1. — Les projets sont reçus au bureau municipal d'hygiène qui en vérifie la présentation matérielle. Il est recommandable de jeter immédiatement un coup d'œil sur les cotes de manière que le propriétaire puisse faire apporter toute rectification utile avant l'examen du service départemental qui sera le plus long, comme il va être dit ci-après.

2. — Dans le délai de trois jours après la remise du plan, le bureau municipal d'hygiène remettra les pièces à M. l'Ingénieur du service vicinal, délégué du Préfet qui en donnera récépissé à épingle à la souche de l'autorisation de construire.

(1) Ville de Suresne. Cf. *La vie communale*, 1937, p. 346 et s.

3. — Le service vicinal dispose de deux mois, à partir de la date de ce récépissé, pour examiner la demande. Il faut bien prévenir les propriétaires que s'ils construisent avant l'expiration du délai, ils s'exposent à une contravention sanctionnée de manière correctionnelle et à l'interdiction d'habitation d'office.

Il ne faut surtout consentir à cet égard aucune tolérance, *même verbale*.

4. — Si M. l'Ingénieur du service vicinal rend les pièces sans observation, l'Administration dispose d'un délai de vingt jours à partir de leur retour à la mairie et l'examen de la demande sera mené en utilisant ces vingt jours nouveaux, conformément aux instructions générales antérieures rappelées ci-après, savoir :

La demande sera transmise à l'architecte-conseil dans les 24 heures, avec un cachet portant la date de transmission.

L'architecte-conseil devra la retourner dans les cinq jours au service administratif d'hygiène.

Si les plans ne sont pas conformes au règlement, notification du rejet sera faite dans les cinq jours. S'ils sont conformes, ils seront dans les 48 heures, transmis au service de la voirie, pour délivrance d'alignement, avis sur la riveraineté des voies publiques.

L'agent voyer retournera, dans les cinq jours, avec ses observations, le dossier au service administratif du bureau d'hygiène, qui délivrera le permis de construire ou notifiera le rejet.

Les demandes de branchement d'eau, de gaz et d'électricité ne devront pas être satisfaites par la voirie sans visa préalable du bureau municipal d'hygiène.

5. — Il doit être bien entendu que les deux délais de deux mois et de vingt jours sont additifs et que, par conséquent, le propriétaire doit s'attendre à ce que son autorisation ne lui arrive qu'au bout de quatre-vingts jours.

En ce qui les concerne toutefois, les services municipaux ne devront pas dépasser le délai de vingt jours après le retour en mairie, car si le service vicinal est mis en cause et s'il est en mesure de se justifier par ses registres d'ordre sur la remise des plans, ils risqueraient d'être forclos comme ne disposant, au point de vue municipal, que du délai de la loi de 1902.

6. — Si M. l'Ingénieur du service vicinal joint au retour de la demande un arrêté préfectoral de refus, il faut le notifier au propriétaire, mais il vaut mieux y joindre, dans tous les cas où ce sera justifié, un arrêté municipal portant les causes de refus relatives au règlement sanitaire et au programme communal d'aménagement.

7. — Une feuille récapitulative accompagnera le dossier dans les divers services. Les fonctionnaires chargés d'examiner le permis porteront sur cet imprimé, leurs visas, leurs avis, les motifs de refus qu'ils découvrent. Ils s'abstiendront dans toute la mesure du possible de donner des renseignements verbaux.

BIBLIOGRAPHIE

1° *Ouvrages généraux*

- ALIBERT (Raphaël). — Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir. Paris 1926.
- AMAT (Gustave). — Pouvoirs et rôle des maires au point de vue de la protection de la santé publique. Thèse Paris 1905.
- APPLETON (Jean). — Traité élémentaire du contentieux administratif. Paris 1927, supplément 1936.
- BELIN (J.). — Recherches sur la notion d'utilité publique en droit administratif français. Thèse Paris 1933.
- BERTHÉLEMY (Henri). — Traité élémentaire de droit administratif. Paris 1930.
- BIDAUX (Georges). — Des servitudes et charges imposées aux riverains des rues de Paris. Thèse Paris 1912.
- BOIVIN (Guy). — Etude juridique sur l'urbanisme. Thèse Paris 1918.
- BONDE (Amédé). — Traité pratique de l'aménagement, de l'extension, de l'embellissement, des villes et des lotissements. Paris 1927.
- BONNEFOY (G.). — Code Perrin ou Dictionnaire des constructions. Paris 1925.
- BOULLOCHE. — L'évolution de la notion d'utilité publique depuis la guerre. Thèse Paris 1937.
- BOUSQUET (M.). — Des servitudes de droit administratif. Daudan 1931.
- CAZENAVETTE (J.). — Extension des villes et lotissements. Paris 1936.
- CHATARD (Maurice). — Des mesures sanitaires prescrites par la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique. Thèse Paris 1903.
- CRUET (J.). — Etude juridique de l'arbitraire administratif. Paris 1905.
- DELANNEY. — De l'alignement. Jurisprudence et pratique administrative. Paris 1891.
- DESVAUX (Pierre). — Des mesures sanitaires relatives aux immeubles. Thèse Paris 1905.
- DUGUIT. — Traité de Droit Constitutionnel. Paris 1925.
- ESTÈVE (Jacques). — L'Art et la propriété. La protection des monuments historiques et des sites. L'embellissement des villes. Thèse Nancy 1925.
- FÉLIX (Maurice). — Extension et aménagement des villes. Paris 1926.
- GARNIER (Henri). — La législation et la réglementation anglaise en matière de salubrité de l'habitation. Thèse Paris 1902.
- GAYOT (Pierre). — La question des logements insalubres et la loi du 15 février 1902. Thèse Lyon 1905.

- GOLDENBERG (Leo). — Le Conseil d'Etat juge de fait. Thèse Paris 1932.
- GUERLIN DE GUER (Albert). — La protection de la santé publique. Thèse Caen 1903.
- GUILLAUME ET BAUR. — Traité pratique de la voirie urbaine. Paris 1899.
- GUILLE (Edmond). — L'alignement des voies publiques et privées. Paris 1938.
- HAURIU. — Précis de droit administratif et de droit public. Paris 1938.
- JOUARRE. — Des pouvoirs de l'autorité municipale en matière d'hygiène et de salubrité. Thèse Paris 1899.
- JOYANT (Ed.). — Traité d'urbanisme. Paris 1923.
- LAFERRIÈRE (E.). — Traité de la Juridiction administrative et des recours contentieux. Paris 1896.
- LAFERRIÈRE (J.). — Le droit de propriété et le pouvoir de police. Thèse Paris 1908.
- LAVEDAN (Pierre). — Qu'est-ce que l'urbanisme. Paris 1926.
- LORTSCH (Charles). — La beauté de Paris et la loi. Thèse Paris 1912.
- MAGNY (Charles). — Des moyens juridiques de sauvegarder les aspects esthétiques de la ville de Paris. Thèse Paris 1911.
- MAROT (Gérard). — La loi du 14 mars 1919 et les plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement. Thèse Poitiers 1923.
- MARTIN (Docteur A. J.), BLUZET (Albert), Commentaire administratif et technique de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique. Paris 1903.
- MEDUS (Alfred). — La protection de la santé publique. Etude sur la loi du 15 février 1902. Thèse Toulouse 1910.
- MONOD (Henri). — La santé publique (Législation sanitaire de la France). Paris 1904.
- MONSARRAT (Gaston). — Voies urbaines publiques et privées et urbanisme. Paris 1935.
- Code de l'urbanisme. Recueil des lois, décrets, règlements, concernant l'aménagement des villes. Paris 1933.
- MORGAND. — La loi municipale. Paris 1923.
- NIVARD (Paul). — Organisation et pouvoirs de l'Administration sanitaire en France et en Angleterre. Thèse Paris 1898.
- PIC (Frédéric). — Les règlements sanitaires communaux. Thèse Paris 1906.
- POTIER (Alfred). — L'application par la ville de Lille des lois du 14 mars 1919 et 19 juillet 1924 relatives au plan d'aménagement, d'extension et d'embellissement. Thèse Lille 1929.
- RÉMOND (Paul). — La police municipale et la salubrité publique. Thèse Paris 1900.
- ROLLAND (Louis). — Précis de droit administratif. Paris 1938.
- SERGEANT (Henri). — De l'étendue des pouvoirs de police municipale en matière de salubrité et de santé publiques. Thèse Paris 1906.
- TEITGEN (P. H.). — La police municipale. Thèse Nancy 1934.
- TRÉLAT (Marcel). — La loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique. Paris 1905.
- TOUZÉ (Eugène). — La loi du 14 mars 1919. Thèse Paris 1924.
- VEDEL. — Les permis de bâtir (*Revue de Droit Public*, 1937).
- WALINE. — Manuel élémentaire de droit administratif. Paris 1936.

2° Recueils, Périodiques

Béquet : *Répertoire du droit administratif.*

Dalloz : *Codes annotés.*

— *Dictionnaire pratique du droit.*

— *Recueil hebdomadaire.*

— *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine.*

— *Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence.*

Duvergier : *Collection complète des lois, décrets d'intérêt général.*

Encyclopédie Française.

Fuzier-Herman : *Répertoire général alphabétique du Droit Français.*

Gazette des Tribunaux.

Labori-Schaffhauser : *Répertoire encyclopédique du Droit Français.*

Pandectes Françaises.

Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.

Sirey : *Lois annotées.*

— *Recueil général des lois et des arrêts.*

3° Revues

Annales de la Voirie.

Cahiers du Redressement Français.

Jurisprudence municipale et rurale.

La vie communale et départementale.

La vie urbaine.

Revue critique de législation et de jurisprudence.

Revue d'économie politique.

Revue générale de droit aérien.

Revue de droit public.

Revue politique et parlementaire.

Urbanisme.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	1
CHAPITRE I. — INTRODUCTION	3
1. — <i>Autorisations que doit obtenir un constructeur.</i> Enumération. — Régime juridique.	3
2. — <i>Première définition du permis de bâtir</i>	5
3. — <i>Classification des autorisations de bâtir</i>	6
A) D'après la forme. — B) D'après le but visé : La conservation de la voirie ; La défense de l'ordre public.	
4. — <i>La police administrative et l'ordre public</i>	10
A) La police administrative : a) définition ; b) diffé- rentes sortes de police ; c) moyens utilisés par la police. B) L'ordre public.	
5. — <i>Définition du permis de bâtir</i>	12
L'ALIGNEMENT ET L'AUTORISATION DE BÂTIR	14
I. — <i>Le plan général d'alignement</i>	14
II. — <i>L'arrêté d'alignement individuel</i>	16
1) Les textes. — 2) Champ d'application : A) Im- meubles ; B) Travaux. — 3) Effets. — 4) Procé- dure. — 5) Recours, indemnités. — 6) Sanctions.	
CHAPITRE II. — L'ARTICLE 11 DE LA LOI DU 15 FÉVRIER 1902.	
— LA PROTECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE	33
1. — <i>L'article 11</i>	33
2. — <i>Sa légitimité</i>	34
3. — <i>Son histoire.</i>	35
4. — <i>Objet du permis. — Le règlement sanitaire</i>	37
A) Son contenu. — B) Son élaboration,	

	Pages
5. — <i>Champ d'application</i>	41
1° Les locaux d'habitation. — 2° Les agglomérations de 5.000 habitants et au-dessus : A) Qu'est-ce qu'une agglomération ? ; B) A quoi correspond le chiffre de 5.000 ; C) La situation des communes de 5.000 habitants.	
6. — <i>Effets du permis</i>	47
7. — <i>Procédure</i>	49
8. — <i>Recours</i>	52
1) Hiérarchique. — 2) Contentieux.	
9. — <i>Sanctions</i>	55
1) Les cas d'infraction. — 2) Procédure. — 3) Etude des sanctions administratives : Interdiction d'habiter ; Pénale : amende ; civile : réparations. — 4) Prescription.	
 CHAPITRE III. — L'ARTICLE 10 DE LA LOI DU 14 MARS 1919 - 19 JUILLET 1924 ET SA PERMISSION DE CONSTRUIRE. — LA MISE EN APPLICATION DES PLANS D'URBANISME	
1. — <i>L'urbanisme</i>	62
2. — <i>Histoire de l'article 10</i>	65
3. — <i>Champ d'application</i>	66
1° Les villes : A) Les plans d'aménagement ; B) Villes tenues d'avoir un plan. — 2° Immeubles.	
4. — <i>Régime juridique</i>	75
5. — <i>Effets</i>	77
A) L'alignement : a) En bordure de voies existantes ; b) En bordure de voies projetées : I. Voies qui vont être modifiées ; II. Voies simplement projetées ; III. Terrains nus en dehors de l'agglomération ; c) Lorsqu'il y a projet régional d'urbanisme. — B) Les servitudes.	
6. — <i>Recours</i>	92
A) Hiérarchique. — B) Contentieux : a) compétence ; b) Règles de fond : 1. Le contrôle de la légalité ; 2. Le contentieux de l'indemnité.	
7. — <i>Sanctions</i>	99
1. Le procès-verbal. — 2. Les responsables. — 3. Les pénalités : a) L'amende ; b) La démolition. — 4. Prescription. — 5. Exceptions préjudicielles.	
 CHAPITRE IV. — LES CAS PARTICULIERS : I. — PARIS ; II. — PERMIS SPÉCIAUX	
I. — <i>Paris</i>	104
	105

	Pages
SECTION I. — La ville de Paris. — L'article 4 du décret du 26 mars 1852	105
1. Champ d'application. — 2. Régime juridique : L'hygiène ; l'esthétique. — 3. Procédure. — 4. Recours. — 5. Sanctions.	
SECTION II. — La région parisienne. — Le décret-loi du 26 juillet 1935	117
1. Objet du permis. — 2. Champ d'application. — 3. Effets. — 4. Procédure. — 5. Recours. — 6. Sanctions.	
II. — <i>Les permis spéciaux</i>	124
A) Extra-légaux : Les permis d'origine contractuelle. — B) Protection de lieux spécialement intéressants : 1° Le permis le long des routes nationales ; 2° La police des fleuves et rivières ; 3° Les villes détruites par cataclysme ; 4° Les abords des places de guerre ; 5° Les servitudes aériennes ; 6° Les monuments naturels et sites. — C) Les autorisations spéciales à certains immeubles : 1° Les immeubles classés ; 2° Les établissements dangereux et insalubres ; 3° Les immeubles utilisés pour la défense passive.	
CHAPITRE V. — LA POLICE DE LA CONSTRUCTION ET LA PROPRIÉTÉ. — L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES PERMIS DE BÂTIR ET DES RESTRICTIONS APPORTÉES À L'EXERCICE DU DROIT DE PROPRIÉTÉ.	147
1. — <i>La propriété privée et le droit de construire</i>	147
2. — <i>L'évolution du droit de propriété</i>	148
L'évolution de la philosophie. — Le régime actuel. — L'étendue, les limites, le contrôle des droits de l'Administration.	
3. — <i>Les droits de l'Administration avant la loi du 15 février 1902</i>	153
4. — <i>L'importance de la loi de 1902</i>	157
5. — <i>L'augmentation des droits de l'Administration. L'urbanisme et la loi du 17 mars 1919 - 19 juillet 1924.</i>	160
6. — <i>L'extension du champ de l'activité administrative. — L'ordre public régional et les décrets-lois de 1935.</i>	165
CONCLUSION.	171
ANNEXE	176
BIBLIOGRAPHIE	181

